VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI ŚLEDCZEJ DO ZBADANIA PRAWIDŁOWOŚCI I LEGALNOŚCI DZIAŁAŃ ORAZ WYSTĘPOWANIA ZANIEDBAŃ I ZANIECHAŃ ORGANÓW I INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA DOCHODÓW SKARBU PAŃSTWA Z TYTUŁU PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG I PODATKU AKCYZOWEGO W OKRESIE OD GRUDNIA 2007 R. DO LISTOPADA 2015 R. (NR 36)**

z dnia 6 marca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. (nr 36)

6 marca 2019 r.

Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r., obradująca pod przewodnictwem posła **Marcina Horały (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– przesłuchanie Krzysztofa Kwiatkowskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, byłego ministra sprawiedliwości, wezwanego w celu złożenia zeznań w toczącym się postępowaniu zmierzającym do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Krzysztof Kwiatkowski** – świadek wezwany przez Komisję, **Beata Czechowicz** – pełnomocnik świadka oraz **Artur Bartoszewicz**, **Andrzej Bratkowski**, **Jan Czekaj**, **Jacek Góra**, **Jarosław Hołda**, **Mariola Lemonnier**, **Sławomir Maciejewski**, **Arkadiusz Madura**, **Michał Prądzyński** – stali doradcy Komisji oraz **Paweł Adamiak –** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu, Biura Komisji Sejmowych: **Sylwia Łaska, Mariusz Pawełczyk** i **Kamil Strzępek** – z sekretariatu Komisji oraz **Ewa Molska** i **Ewa Zołotucho** – z Wydziału Edycji Tekstów z Posiedzeń Komisji.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dzień dobry.

Otwieram posiedzenie sejmowej Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r.

Stwierdzam kworum.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje przesłuchanie pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, byłego ministra sprawiedliwości, wezwanego w celu złożenia zeznań w toczącym się przed Komisją postępowaniu.

Czy panowie posłowie mają jakieś wnioski do porządku dziennego?

Nie widzę, zatem stwierdzam przyjęcie proponowanego porządku i przystępujemy do jego realizacji.

Na wezwanie Komisji stawił się pan Krzysztof Kwiatkowski.

Zgodnie z treścią art. 11d ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej, w związku z art. 233 § 2 Kodeksu karnego pouczam pana, iż zeznając przez sejmową komisją śledczą, jest pan zobowiązany mówić prawdę i tylko prawdę. Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy powoduje odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który przewiduje sankcję w postaci kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Wymogi proceduralne obligują mnie do zadania pytania, czy zrozumiał pan treść pouczenia?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak, zrozumiałem.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Zgodnie z treścią art. 11c ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej pouczam pana o następujących prawach, które panu przysługują.

Prawo uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić pana lub osobę dla pana najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Prawo odmowy zeznań, gdy jest pan osobą podejrzaną o popełnienie przestępstwa pozostającego w ścisłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania albo gdy za to przestępstwo został pan skazany.

Żądania, aby przesłuchano pana na posiedzeniu zamkniętym, jeżeli treść zeznań mogłaby narazić na hańbę pana lub osobę dla pana najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego.

Prawo odmowy zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ciążący na panu obowiązek zachowania tajemnicy ustawowo chronionej w przypadkach określonych w przepisach ustawy o sejmowej komisji śledczej.

Prawo zgłoszenia wniosku o zarządzenie przerwy w posiedzeniu komisji.

Prawo zwrócenia się z wnioskiem o umożliwienie swobodnego wypowiedzenia się w objętej przesłuchaniem sprawie.

Prawo zwrócenia się z wnioskiem o uchylenie pytania, które w pana ocenie sugeruje treść odpowiedzi, jest nieistotne bądź niestosowne.

Prawo złożenia wniosku o dokonanie czynności, które komisja może albo ma obowiązek podejmować z urzędu.

Prawo złożenia wniosku o wyłączenie członka komisji w trybie art. 5 albo art. 6 ustawy o sejmowej komisji śledczej.

Przypominam, że przebieg przesłuchania jest utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, o czym został pan uprzedzony w wezwaniu.

W dalszej kolejności na podstawie art. 11b ustawy o sejmowej komisji śledczej zwracam się do pana z zapytaniem, czy ustanowił pan pełnomocnika?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak. Towarzyszy mi pełnomocnik, pani mecenas Beata Czechowicz.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Bardzo dziękuję.

Komisja nie wnosi zastrzeżeń do przedłożonego pełnomocnictwa.

Proszę o podanie imion, nazwiska, wieku i zajęcia.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Krzysztof Kwiatkowski, urodzony 14.05.1971 r., wykształcenie prawnicze. Obecnie wykonuję obowiązki prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Oświadczam, że dane dotyczące miejsca zamieszkania znane są Komisji i znajdują się w aktach sprawy.

Czy był pan prawomocnie skazany za składanie fałszywych zeznań lub oskarżenie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję. Proszę wszystkich o powstanie.

Zgodnie z treścią art. 11d ustawy o sejmowej komisji śledczej nastąpi teraz odebranie od pana przyrzeczenia.

Proszę za mną powtarzać.

„Świadomy znaczenia moich słów…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Świadomy znaczenia moich słów…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

…i odpowiedzialności przed prawem…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…i odpowiedzialności przed prawem…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

…przyrzekam uroczyście…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…przyrzekam uroczyście…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

…że będę mówił szczerą prawdę…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…że będę mówił szczerą prawdę…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

…niczego nie ukrywając z tego, co jest mi wiadome.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…niczego nie ukrywając z tego, co jest mi wiadome”.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Zgodnie z art. 11i ustawy o sejmowej komisji śledczej w związku z art. 171 § 1 Kodeksu postępowania karnego może pan swobodnie wypowiedzieć się w sprawie, będącej przedmiotem badań Komisji.

Czy chce pan teraz skorzystać z tego prawa?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Prosimy.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w związku zaproszeniem na Komisję Śledczą do spraw zbadania prawidłowości i legalności działań w kontekście podatku VAT i także w kontekście tego, że – za co dziękuję – pan przewodniczący dookreślił formułę, w której jestem wezwany, udzielając wypowiedzi i mówiąc, że zostałem wezwany obecnie i jako prezes NIK, i jako wcześniej minister sprawiedliwości, czyli że będę spotykał się z państwem, przedstawiając informacje zarówno w kontekście pracy Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i pracy Najwyższej Izby Kontroli, pozwolę sobie przedstawić informacje w obu tematach.

Jak państwo pamiętacie, ministrem sprawiedliwości… zostałem powołany na to stanowisko 14 października 2009 r. Przestałem pełnić te obowiązki 18 listopada 2001 r. Kontekst, w którym zostałem powołany…

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

(wypowiedź poza mikrofonem)

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, 2011 r. A co powiedziałem?

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

(wypowiedź poza mikrofonem)

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

O, tam. 2011 r. Dziękuję bardzo.

Kontekst, w jakim zostałem powołany na to stanowisko i cały rząd, który w tym czasie pracował, to pamiętacie państwo, jest 2009 r., 2010 r. To są lata, w których w sposób szczególny praca Rady Ministrów ukierunkowywana była na wspieranie przedsiębiorczości i oczywiście próbę walki z tzw. kryzysem gospodarczym, który w tym czasie miał miejsce w Europie i na świecie.

Minister sprawiedliwości dodatkowo w sposób szczególny, wykonując swoje obowiązki, musi pamiętać o tym, co jest najważniejsze w przypadku jego pracy. A co jest uregulowane w art. 45 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Mówię o tym na początku, bo nie jest rozstrzygnięciem sprawiedliwym zarówno takie, które zapadło szybko, ale jest merytorycznie wadliwe, jak i takie, które jest merytorycznie poprawne, lecz wydano je ze zwłoką. Obydwa pociągają za sobą nieuzasadnione koszty społeczne i nie dają optymalnego efektu z punktu widzenia i ponoszonych nakładów na wymiar sprawiedliwości, ale przede wszystkim oczywiście z punktu widzenia obywatela, który od wymiaru sprawiedliwości oczekuje oczywiście sprawiedliwego, bezstronnego rozstrzygnięcia jego sprawy w sądzie. Ale także wydania tego wyroku w terminie, który nie będzie się kłócił z poczuciem sprawiedliwości z punktu widzenia tych, którzy do sądu się stawiają.

Mając to na uwadze, swoje obowiązki jako minister sprawiedliwości w sposób szczególny wykonywałem, patrząc na efektywność pracy wymiaru sprawiedliwości i podejmując działania, które miały służyć podniesieniu tej efektywności.

I w sposób szczególny w tych latach… W sposób szczególny zwracałem uwagę na poprawę efektywności pracy sądownictwa. I w tym zakresie w latach, w których odpowiadałem za resort, wprowadziliśmy cały szereg rozwiązań usprawniających funkcjonowanie tak w wymiarze instytucjonalnym sądownictwa, jak i w wymiarze proceduralnym.

Z tych rozwiązań podstawowych to było wprowadzenie menadżerów sądowych, czyli zdjęcie obowiązków z prezesów sądów zarządzania sprawami administracyjnymi, sądem jako instytucją, powierzeniem tego wyspecjalizowanym osobom, które zajmowały się zarządzaniem sądem jako instytucją, gospodarką finansową czy podejmowaniem innych decyzji, w szczególności w kontekście zawiadywania i odpowiadania za majątek sądowy.

Kolejne rozwiązanie, które w tym zakresie wprowadziliśmy – uważam, że fundamentalne – to wprowadzenie tzw. ocen okresowych sędziów połączonych z indywidualnym planem pracy w oparciu o jasne, precyzyjnie opisane kryteria, czy sędzia nie prowadzi spraw przewlekle, czy sędzia… jak odnosi się do stron uczestników postępowania, ile sędzia ma uchylonych wyroków w drugoinstancyjnym postępowaniu sądowym. Ocenę tę przeprowadzali nie urzędnicy, tym bardziej nie politycy, a sędziowie wizytatorzy. I to była kolejna zmiana, która miała służyć poprawie pracy wymiaru sprawiedliwości.

Trzecim niezwykle ważnym rozwiązaniem to było powołanie do życia – miałem przyjemność otwierać prace tej instytucji – Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, która to szkoła miała dwa zadania.

Po pierwsze, kształcić przyszłych sędziów i prokuratorów, tych, którzy będą w przyszłości ten zawód wykonywać. A po drugie, odpowiadała także za kształcenie ustawiczne, czyli w połączeniu ten system miał działać z ocenami okresowymi.

Ci sędziowie, którzy mieli pewne problemy z jakością pracy orzeczniczej, podkreślę jeszcze raz, problemy oceniane przez sędziów wizytatorów, mogli korzystać z tzw. kształcenia, szkolenia ustawicznego, które też miała Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury prowadzić.

Kolejną niezwykle istotną zmianą, która w sposób radykalny odciążyła polskie sądy od wielu spraw, które wpływały w tradycyjny sposób, były dwa rozwiązania w obszarze spraw informatycznych, które udało mi się wprowadzić w życie i uruchomić jako minister sprawiedliwości.

Po pierwsze, to był tzw. e-sąd, czyli elektroniczne postępowanie upominawcze, które radykalnie podniosło efektywność. Szczególnie w kontekście najbardziej państwa interesujących spraw gospodarczych – w prostej, jasnej, szybkiej procedurze. Ci, którzy mieli wymagalne zobowiązania, mogli wystąpić w elektronicznym postępowaniu upominawczym o wezwanie do zapłaty wydawane przez sąd elektroniczny.

Dość powiedzieć, że po półroczu funkcjonowania tego sądu wpłynęło do niego prawie 240 tys. spraw, a prawie 200 tys. zostało załatwionych. Wszystkie te sprawy, mówiąc kolokwialnie, zdjęliśmy z tradycyjnego postępowania, przesuwając do postępowania elektronicznego, co radykalnie oczywiście – i za chwilę państwu pokażę to w statystykach – przyspieszyło czas postępowań sądowych.

Kolejny niezwykle ważny projekt, który przed końcem mojej kadencji udało się uruchomić, to tzw. e-protokół, czyli nagrywanie na salach rozpraw sądowych. W zamierzeniu to rozwiązanie służy przede wszystkim tak przyspieszeniu i sprawdzeniu postępowań sądowych, ale także poprawie jakości i przebiegu postępowania dowodowego ze względu na możliwość wiernego odtworzenia wypowiadanych kwestii przez osoby uczestniczące w rozprawie. A także umożliwia obiektywną ocenę prawidłowości prowadzonego postępowania, zwłaszcza w ramach postępowania odwoławczego lub wywołanego wskutek wzniesienia skargi na wznowienie postępowania.

W czasach kiedy byłem ministrem sprawiedliwości, do resortu wpływały tysiące skarg w kontekście wniosku, że protokół z posiedzenia nie do końca odzwierciedlał to, co działo się w trakcie rozprawy sądowej. I wyłącznie elektroniczny protokół był takim… 100-procentową gwarancją odtworzenia i możliwości weryfikacji takiego wniosku, co oczywiście także przekładało się na wyższy poziom zaufania do sądów i wymiaru sprawiedliwości.

Jedną także z kluczowych zmian, które udało się uruchomić, w trakcie kiedy wykonywałem obowiązki ministra sprawiedliwości, była tzw. e-księga wieczysta, czyli dostęp przez internet do informacji z systemu ksiąg wieczystych.

Radykalnie podniosło to bezpieczeństwo obrotu prawnego. Bo w trybie on-line, w momencie sprzedaży nieruchomości, każdy nabywca mógł sprawdzić, czy nieruchomość nie jest obciążona prawami osób trzecich, czy w związku z tym zakup przez niego nie będzie zakupem, który będzie się wiązał z jakimiś negatywnymi konsekwencjami.

Udało mi się ten system uruchomić. W trakcie mojej pracy w ministerstwie większość zasobu papierowego ksiąg wieczystych udało się zdigitalizować i można było z tego systemu korzystać.

Dość powiedzieć, że rocznie mówimy o milionach wejść na elektroniczną księgę wieczystą. Wcześniej ci obywatele musieli udać się do sądu i po prostu składać wniosek umożliwiający im dostęp do księgi wieczystej.

Nie mówię już państwu o kolejnych rozwiązaniach – to były sprawy związane z elektronicznym uiszczaniem opłat sądowych, tworzenie systemu infokiosków, umożliwiających w sposób elektroniczny dostęp do usług realizowanych przez sądownictwo, czy szerokie ułatwienie dostępu do rejestrów sądowych. Te wszystkie zmiany były w przedmiocie mojego zainteresowania jako minister sprawiedliwości, pamiętając o konstytucyjnym obowiązku z art. 45, nałożonym na ministra sprawiedliwości, który realizuje prawo obywatela do sprawiedliwego, jawnego i bez nieuzasadnionej zwłoki rozstrzygnięcia sądowego.

Proszę państwa, podobne zmiany uruchamialiśmy także w kontekście przedsiębiorców. Tak jak już mówiłem, takie rozwiązania, jak te dotyczące e-sądu elektronicznego to umożliwienie łatwiejszej egzekucji należności, ale to nie były tylko te zmiany.

Udało mi się uruchomić… przygotować – bo formalnie uruchamiał już projekt mój następca – tzw. projekt S24. Czyli projekt umożliwiający rejestrację spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez internet. To było także pierwsze takie rozwiązanie w wymiarze sprawiedliwości, które udało nam się uruchomić po 1989 r.

Zmieniliśmy także… przyspieszyliśmy procedury rozstrzygania spraw gospodarczych, umożliwiliśmy przedsiębiorcom także bezpłatny dostęp za pośrednictwem internetu do danych o podmiotach wpisywanych… wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego.

To były, proszę państwa, te priorytety, które realizowaliśmy w tym czasie. Macie państwo prawo zapytać, czy te priorytety odniosły skutek. Tak jak powiedziałem, z punktu widzenia obywatela, absolutnie kluczową kwestią jest czas rozpatrywania rozpraw sądowych…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Przepraszam, pozwolę sobie na chwileczkę tylko przerwać – natury organizacyjnej. To znaczy, po pierwsze, można nie odpowiadać na jeszcze niezadane pytania… Świadek był…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ja mówiłem dopiero 13 minut, a pan mi już przerywa?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Świadek… Mówię tylko, uwaga krótka, organizacyjna, bo świadek tu powiedział, co możemy spytać, to…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To jest swobodna wypowiedź, panie przewodniczący, k.p.k to reguluje.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Umówmy się… Ale proszę pozwolić mi dokończyć.

Więc umówmy się, że jakby nie ma potrzeby antycypowania ewentualnych pytań ze strony Komisji. Będzie okazja na nie odpowiedzieć, jak one rzeczywiście padną.

Swobodna wypowiedź świadka dotyczy przedmiotu postępowania, a nie wypowiedzi w ogóle. Stąd tylko taka moja prośba, żeby te wątki niezwiązane z przedmiotem postępowania Komisji, czyli niedotyczące bezpośrednio kwestii poboru podatku VAT i akcyzy, żeby w miarę możliwości ich przesadnie nie rozwijać. Taka moja prośba na razie.

Proszę uprzejmie.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Proszę państwa, nie rozwijając i podsumowując, chciałbym państwa poinformować, jakie efekty przyniosły prace, które podejmowałem jako minister sprawiedliwości.

Mając oczywiście na uwadze w sposób szczególny sprawy gospodarcze, którymi państwo się zajmujecie, chciałbym państwa poinformować, że jeżeli chodzi o średni czas rozpatrywania postępowań sądowych, porównam jedyny pełny rok, kiedy byłem ministrem sprawiedliwości, czyli 2010 r. do 2018 r.

W 2010 r. w sądach rejonowych średni czas rozpatrywania spraw wynosił 3,7 miesiąca, a sprawy gospodarcze… Na te sprawy sąd poświęcał troszkę ponad 3 miesiące.

W 2018 r. sądy rejonowe na rozpatrzenie spraw potrzebowały ponad 5 miesięcy, a w sprawach gospodarczych było to prawie 7 miesięcy. W sądach okręgowych średni czas na rozpatrzenie postępowania sądowego wynosił niespełna 7 miesięcy. W czasie kiedy byłem ministrem sprawiedliwości, jeżeli chodzi o sprawy gospodarcze, było to 5,5 miesiąca. Tymczasem w 2018 r. w sądach okręgowych średni czas rozpatrywania postępowania sądowego wynosił już ponad 8 miesięcy, a w sprawach gospodarczych ponad 9 miesięcy. Średni czas trwania postępowań gospodarczych w sądach apelacyjnych w 2010 r. wyniósł nieco ponad 4 miesiące. A w 2018 r. wyniósł już ponad 10 miesięcy.

W sposób szczególny, tak jak powiedziałem, to było przedmiotem zainteresowania ministra sprawiedliwości.

Mając na uwadze prośbę pana przewodniczącego, nie będę, ale mam te statystyki i służę. Chętnie państwu porównam, jaki był czas rozpatrywania spraw cywilnych, spraw karnych, spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy, spraw rodzinnych czy spraw z prawa upadłościowego. Te pewno państwa interesują, bo to sprawy gospodarcze. W 2010 r. było to niecałe 8 miesięcy. Teraz, w 2018, jest to prawie 8,5 miesiąca.

Proszę państwa i już tylko jednym zdaniem. Oczywiście z punktu każdego ministra sprawiedliwości również kluczową rzeczą, za którą on odpowiada, jest także wizerunek wymiaru sprawiedliwości. Dlaczego?

Obywatel ma mieć prawo, że rozstrzyga to niezawisły sąd; sąd, do którego można mieć zaufanie. W momencie kiedy kończyłem wykonywanie obowiązków ministra sprawiedliwości, to w badaniu CBOS zaufania do pracy sądów dobrze tę pracę oceniało 36% Polaków, sceptycznych było również 36%.

Dzisiaj, to samo badanie, najbardziej aktualne – z września ubiegłego roku. Dobrze pracę sądów ocenia już tylko 1/3 obywateli – dokładnie 30%. A źle – powyżej 40%.

I jak pogłębione badania w tym zakresie przeprowadziła Komisja Europejska, która ogłosiła te wyniki w ubiegłym roku, w sposób szczególny w grupie sceptyków większość przepytywanych respondentów uważa, że głównym powodem pogorszenia się niezależności polskich sądów są naciski polityczne. Ja nie mówię, czy tak jest, tylko przedstawiam państwu wyniki badań.

Przechodząc już teraz do informacji w kontekście wykonywania przeze mnie obowiązków jako prezesa Najwyższej Izby Kontroli, to na początku chciałbym bardzo gorąco Komisji podziękować, że tak szeroko korzysta z materiałów Najwyższej Izby Kontroli.

Na prośbę pana przewodniczącego Komisji przekazaliśmy do Komisji Śledczej do spraw VAT wszystkie raporty Najwyższej Izby Kontroli dotyczące spraw związanych ze ściganiem…. od ściganiem przestępczości VAT-owskiej, oczywiście ściąganiem podatków. Łącznie przekazaliśmy Komisji 54 informacje z kontroli, zawarte w 758 dokumentach na prawie 24 tys. stron.

A teraz już przedstawiając państwu to, co na pewno państwa… co w sposób szczególny chciałbym przedstawić, czyli informacji o poszczególnych kontrolach NIK, dotyczących ściągania podatków.

Pierwszą taką kontrolą to była kontrola z 2009 r.: „Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowania zaległości VAT". Oczywiście bardzo chętnie państwu przedstawię szczegóły tej kontroli.

Pozwolę sobie tylko teraz najważniejszy wniosek. NIK w tej kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowane przez urzędy skarbowe kontroli obowiązki związane z wywiązywaniem się przez podatników z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrzwspólnotowych. I także oceniliśmy pozytywnie, ale ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, nadzór ministra finansów w kontekście wykonywania i nadzoru nad skutecznością wyegzekwowania zaległości VAT.

W ocenie NIK urzędy skarbowe nie przeciwdziałały jednak wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym VAT. I nie był, w ocenie Izby, z należytą starannością wykonywany obowiązek w kontekście zapewnienia rzetelnych danych, np. o ważności numerów identyfikacyjnych podatników do transakcji wewnątrzwspólnotowych czy o wartości transakcji wewnątrzwspólnotowych. Zwróciliśmy także uwagę na nieterminowe odpowiadanie na wnioski państw członkowskich w kontekście zbadania transakcji wewnątrzwspólnotowych.

W ocenie Izby działania ministra finansów, mające na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie oszustw podatkowych w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, były w badanym okresie niewystarczające. W naszej ocenie organy podatkowe nierzetelnie wykonywały zalecenia ministra finansów w zakresie kontroli wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrzwspólnotowych. Ministerstwo Finansów nie zapewniło też w 2009 r. sprawnego funkcjonowania systemu informatycznego, który by wspomagał urzędy skarbowe.

Z drugiej strony stwierdziliśmy, że we wszystkich kontrolowanych urzędach także były opóźnienia w kontekście wykreślania podatników z rejestru podatników VAT Unii

Europejskiej. Tych podatników, którzy spełnili warunki do ich wykreślenia określone w art. 97 ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług.

Z drugiej strony jednak zauważyliśmy, że kontrole podatników VAT przeprowadzano zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Ministerstwo Finansów. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe wskazują, że występowało zjawisko unikania zapłaty podatku od towarów i usług oraz wyłudzania zwrotu VAT-u.

W kontrolach przeprowadzonych w 2008 r. przez urzędy skarbowe ustalono dodatkowe należności na kwotę ponad 500 mln, a przez urzędy kontroli skarbowej było to 711 mln.

Kwestia uszczupleń ujawnionych w pierwszym półroczu 2009 r. wynosiła już ponad 300 mln, a przez urzędy kontroli skarbowej ponad 400 mln. Czyli można powiedzieć, że w 2009 r. urzędy kontroli skarbowej w tym zakresie, jak pokazują te statystyki, były skuteczniejsze. Aczkolwiek też muszę tu zastrzec, że kontrolą objęto 1% podatników występujących w tym obszarze ryzyka.

Jednocześnie w tym czasie efektywność egzekucji zaległości VAT była wyższa niż w zakresie PIT i akcyzy. Tzw. wskaźnik efektywności egzekucji, tj. wskaźnik nazywany także wskaźnikiem ściągalności, liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi do załatwienia. I ten wskaźnik efektywności egzekucji w 2018 r. wyniósł 27,4% i był wyższy niż w 2007 r. o niecałe dwa punkty procentowe. W pierwszym półroczu 2009 r. wskaźnik ten wyniósł ok. 16% i poprawił się o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do osiągniętego w pierwszym półroczu 2008 r.

Mimo relatywnie wyższej efektywności egzekucji VAT kwota zaległości VAT była wysoka i na koniec 2008 r. wyniosła prawie 10 mld zł. Na dzień 30 czerwca 2009 r. wyniosła 10 mld 287 mln zł. I w naszej ocenie urzędy skarbowe wyegzekwowały w 2008 r. 1 mld 544 mln z zaległości w VAT, tj. o 10% więcej niż w 2007 r. W pierwszym półroczu 2009 r. ściągnięte zostały zaległości w wysokości prawie 800 mln zł i to było o 13% więcej niż w pierwszym półroczu 2008 r.

Kontrolowane urzędy skarbowe prowadziły systematyczną kontrolę terminowości zapłaty zobowiązań w podatku od towarów i usług. I jeżeli należności nie były płacone w terminie, na ogół bieżąco wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz podejmowano czynności egzekucyjne wynikające ze stosownych przepisów ministra finansów.

W ocenie NIK minister finansów także w tamtym okresie prawidłowo monitorował skuteczność urzędów skarbowych w egzekwowaniu zaległości podatkowych, jednak nie doprowadził do zakończenia prowadzonych od kilku lat prac nad zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Usprawnienie postępowania egzekucyjnego wymaga obok zmian legislacyjnych wyposażenia urzędów skarbowych w nowe narzędzia informatyczne. Przypominam państwu, że oczywiście to jest raport, który ogłaszaliśmy w kwietniu 2010 r.

I w wyniku tej kontroli skierowaliśmy całą grupę wniosków, także do ministra finansów. To były wnioski: w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych wspomagających urzędy skarbowe w obszarze analizy poprawności i rozliczeń transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz rejestracji podatników; skutecznego egzekwowania od jednostek podległych rzetelnego aktualizowania danych rejestracyjnych podatników VAT, w tym wykreślenia z rejestru podatników VAT oraz prowadzenia bieżącej analizy informacji o transakcjach wewnątrzwspólnotowych; także wyeliminowania opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na wnioski kierowane przez administrację państw członkowskich Unii Europejskiej, czy informowanie zagranicznych administracji o przypadkach wymagających przedłużenia terminu udzielenia odpowiedzi.

Jak państwo widzicie, już w tamtym okresie formułowaliśmy pierwsze wnioski w kontekście zmian w systemie funkcjonowania poboru podatków w Polsce. Mając oczywiście na uwadze to, że wyłudzenia związane z VAT-em – a konstrukcja tego podatku sprawia, że on w sposób szczególny jest przedmiotem zainteresowania przestępców

i oszustów – mogą także podważać zaufanie obywateli do państwa i oczywiście obniżać wpływy podatkowe, które mogą być przeznaczane na realizację obowiązków państwa.

Z tych względów NIK przez kolejne lata zadania związane z analizą problemu ściągalności podatków traktował priorytetowo. I zaraz państwu także przedstawię informację o kolejnych kontrolach.

Następną kontrolą w tym obszarze była kontrola… oczywiście rokrocznie także w kontroli wykonania budżetu i w analizie systemu podatkowego przedstawialiśmy państwu informację o poziomie ściągalności podatków, poziomie zaległości. To rokrocznie każdy z posłów, który był tym zainteresowany, mógł wysłuchać na debacie, na której na posiedzeniu plenarnym przedstawiałem informację z wykonania budżetu państwa. Nieodłącznym elementem tej informacji zawsze była informacja w kontekście ściągalności podatków.

Ale dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała kontrole już *stricte* w obszarze spraw podatkowych. Taką kontrolą była kontrola z 2013 r. Kontrola o zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług, w której Izba stwierdziła, że skala nadużyć wzrasta, rosną kwoty uszczupleń VAT-u, a poziom kwot odzyskiwanych przez Skarb Państwa z tego tytułu jest niski.

I zwracaliśmy uwagę na to, że urzędy skarbowe nie potrafiły skutecznie podejmować działań, które ograniczałyby tę tendencję. Dlaczego?

Dochody z podatku od towarów i usług, tak jak powiedziałem, są głównym źródłem dochodów budżetu państwa i w latach 2011– 2014 stanowiły 42% dochodów budżetu. W tym samym okresie jednak spadły o 6%, tj. o 7 mld 400 mln zł.

W 2011 r. kwoty uszczupleń w podatku VAT ujawnionych przez służby podległe ministrowi finansów wyniosły nieco więcej niż 2,5 mld zł, podczas gdy – i tu też trzeba to zauważyć – w 2012 r. służby podległe ministrowi finansów ujawniły te kwoty uszczupleń już na wyższą kwotę, która przekraczała 4 mld zł. A w pierwszym półroczu 2013 r. było to 3 mld 200 mln zł.

Niewątpliwie przyczyną tej sytuacji było nasilające się zjawisko oszustw podatkowych, ale także, co obrazują te liczby, jednak większa ilość ujawnianych zjawisk oszustw podatkowych przez służby skarbowe.

Oszustwa podatkowe, takie jak niezapłacenie VAT-u przez polskiego nabywcę od towarów sprowadzanych z innych krajów Unii i wykorzystywanie faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze lub wyłudzenie podatku w postaci zwrotów VAT, generują znaczne straty dla Skarbu Państwa. Na przykład według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w 2012 r. tylko w sprawach dotyczących tzw. przestępczości paliwowej, które zakończyły się aktami oskarżenia, nadużycia opiewały na kwotę 1 mld 300 mln zł.

Kontrola NIK – mówimy o kontroli dotyczącej zwalczania oszustw podatkowych, której… raport z tej kontroli ogłaszaliśmy w maju 2014 r. – wykazała, że w badanym okresie polska administracja prowadziła intensywne działania mające na celu ograniczenie skali oszukańczych procederów, rozwijała się współpraca pomiędzy państwami członkowskimi. Ale jednak, jak państwo sami zwróciliście uwagę, ilość tych oszustw podatkowych w kontekście ujawnionych sum wzrastała, czyli to zjawisko także się nasilało.

W kontekście słabych stron, na które zwracaliśmy uwagę ministrowi finansów w kontekście potrzeby podejmowania działań w tym obszarze, zwracaliśmy uwagę na to, że odzyskano niewielką część kwot zaniżeń podatku VAT. Wyniki kontroli NIK prowadzonych w pięciu urzędach kontroli skarbowej wykazały, że w 2011 r. dla Skarbu Państwa odzyskano zaledwie 22,7% kwoty zaniżeń VAT-u. Dalej – w 2008 r. było to 8,8%. W dziewięciu urzędach skarbowych w 2011 r. dla Skarbu Państwa odzyskano w kontrolowanych przez nas urzędach 22% kwoty zaniżeń VAT-u i około 20% w 2012 r., ale 26,5% w pierwszym półroczu 2013 r.

Tak niska, w naszej ocenie, skuteczność w egzekwowaniu zobowiązań podatkowych wynikała najczęściej z braku majątku po stronie dłużników. Urzędy skarbowe często wydawały decyzje wymiarowe określające wysokość zobowiązania podatkowego tzw.

słupom, czyli podmiotom, które w momencie egzekucji nie miały już żadnego majątku lub były w stanie likwidacji.

Zmniejszyła się także w tym czasie liczba kontroli przeprowadzanych przez urzędy skarbowe. W 2012 r. organy te zrealizowały prawie 240 tys. kontroli rozliczeń VAT-u, tj. o 8,8% mniej niż w 2011 r. Zjawisko to jeszcze pogłębiło się w pierwszym półroczu 2013 r., kiedy przeprowadzono niecałe 109 tys. kontroli. Zdaniem Izby w sytuacji gwałtownego wzrostu uszczupleń VAT-u niepokojące jest tempo, w jakim zmniejszała się w tym czasie liczba kontroli rozliczeń VAT-u.

W naszej ocenie niski był także poziom wydawanych przez organy podatkowe decyzji wymiarowych, co oznacza, że rósł udział decyzji uchylonych w toku prowadzonych przez izby skarbowe postępowań odwoławczych. W urzędach kontroli skarbowej decyzje uchylone stanowiły 15% decyzji wydanych w 2011 r. i około 19,5% w 2012 r., ale już około 20% w pierwszym półroczu 2013 r. Tymczasem w urzędach skarbowych odsetek uchylonych decyzji wynosił około 10%, w 2011 r. było to niecałe 12%, a w pierwszym półroczu 2013 r. – 7,5%.

W naszej ocenie głównymi przyczynami uchylania decyzji organów pierwszej instancji było niepełne lub nieprawidłowe udokumentowanie stanu faktycznego dotyczącego kontrolowanych podatników. Osiem z dziewięciu kontrolowanych przez nas urzędów skarbowych, w naszej ocenie, nie wypełniało rzetelnie ustawowego obowiązku wykreślania podatników z odpowiednich rejestrów. I oczywiście w naszej ocenie te zaniedbania mogły utrudniać identyfikowanie podmiotów nierzetelnych podejrzanych o udział w oszustwach podatkowych.

W dwóch z dziewięciu kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdziliśmy, że nieterminowo one odpowiadały na wnioski państw członkowskich Unii o zbadanie transakcji u wskazanych podatników. A sami też z tej możliwości korzystaliśmy, występując do innych państw członkowskich. Stąd realizacja terminowa tych wniosków uważamy, że jest niezbędna w kontekście dobrej współpracy międzynarodowej ograniczania zjawisk przestępczości podatkowej.

Po tej kontroli skierowaliśmy kolejne wnioski do ministra finansów. Były to główne wnioski następujące. Był to wniosek o szybsze wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw VAT, które sprawdziły się w innych krajach, w tym rozważenie przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT-u opartych na jednolitym pliku audytowym; szersze wykorzystanie instrumentów współpracy międzynarodowej na etapie rozpoznawania zagrożeń, typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenia kontroli; zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi ministrowi finansów oraz organami ścigania, czy szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli.

Wystąpiliśmy także o kontynuowanie szkoleń inspektorów kontroli skarbowej i pracowników urzędów skarbowych w zakresie wiedzy i umiejętności w zwalczaniu oszustw podatkowych, a także o poprawę skuteczności odzyskiwania należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

Nie mamy żadnych wątpliwości, takie było ogólne podsumowanie Izby tamtego raportu, że skuteczność zwalczania oszustw VAT zależy przede wszystkim od umiejętnego rozpoznania mechanizmów oszustw, szybkości reakcji organów podatkowych i organów kontroli skarbowej oraz od niezwłocznego wymierzania i egzekwowania kar wobec sprawców. I w związku z tym właśnie wnioski nasze o dalsze działania ministra finansów w tym obszarze.

Kolejna kontrola NIK to była już kontrola w 2014 r. – a w zasadzie dwie kontrole, które Izba w tamtym czasie przeprowadziła – która była związana z problemem VAT-u.

Po pierwsze była to kontrola, w której inspektorzy sprawdzili nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. A także zbadali egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych.

Rok 2014 to także, tak jak rokrocznie, prezentacja corocznej analizy wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej. W tej prezentacji wskazywałem na problem oszustw podatkowych i przedstawiałem wnioski o reformę systemu podatkowego w celu jego uproszczenia i uodpornienia na nadużycia i działania przestępcze.

Zwracałem także uwagę na wzrost zaległości podatkowych, a jednocześnie obniżenie skuteczności ich egzekucji. W rezultacie dochody podatkowe w 2013 r. były o 2,7% niższe niż w 2012 r.

Oczywiście także zwracaliśmy, pokazując…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Przepraszam, tylko moment, informacja…

Bardzo liberalnie do tego podchodzę, natomiast generalnie rzecz biorąc zeznania świadka, również w trybie wypowiedzi wolnej, to są zeznania z własnej wiedzy. Można się podeprzeć notatkami, natomiast czytanie tych raportów, które też są ogólnodostępne i też Komisja ma je w swoich dokumentach, nie tylko, że nie ma dużego… jest bezcelowe, to jeszcze dodatkowo zasadniczo narusza przepisy ustawy o sejmowej komisji śledczej i Kodeks postępowania karnego.

Więc bardzo duża prośba, żeby świadek, oczywiście posiłkując się notatkami i danymi, jednak ich nie odczytywał, tylko żeby to była wypowiedź z własnej wiedzy i własnej pamięci.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, oczywiście będę starał się podpierać, a nie czytać.

Ale z uwagi na to, że, jak pan zwrócił uwagę… a państwo pewno jesteście w sposób szczególny uwrażliwieni na te dane… Z uwagi na to, że moja wypowiedź zawiera szereg danych w kontekście konkretnych sum, liczb, wskaźników – tam, gdzie będę musiał, oczywiście będę się dalej posiłkował w tym zakresie konkretnymi materiałami.

Kontynuując, podczas 2014 r., tak jak powiedziałem, przedstawialiśmy także raport dotyczący podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Był to o tyle ważny raport, że pierwszy raz w historii Izby sprawdziliśmy, jakie działania podejmują urzędy skarbowe w kontekście firm z udziałem kapitału zagranicznego, które uchylały się od opodatkowania, czy transferowały dochody poza polski system podatkowy.

I zwróciliśmy w tej kontroli uwagę, że w polskim systemie podatkowym wciąż nie ma klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. Najwyższa Izba Kontroli wtedy wystąpiła o to, żeby taka klauzula znalazła się w projekcie nowej ordynacji podatkowej.

I oceniliśmy także, że działania w zakresie właśnie nadzoru nad firmami z udziałem kapitału zagranicznego były niewystarczające. I w związku z tym, że przyczyną tych niewystarczających działań był brak systemowych narzędzi umożliwiających typowanie podmiotów zagranicznych do kontroli, brak lub ograniczony dostęp do baz danych porównawczych umożliwiających ocenę, czy ceny stosowane w transakcjach pomiędzy poszczególnymi podmiotami powiązanymi odbiegają od wartości rynkowej. A także zwracaliśmy w naszej ocenie uwagę na niewystarczające przygotowanie pracowników do badania tych trudnych, merytorycznych zagadnień w tym zakresie.

Z drugiej strony też pokazaliśmy, że minister finansów zidentyfikował ryzyka związane z rozliczaniem podatku dochodowego przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego oraz przygotowywał wtedy zmiany legislacyjne. Mówię oczywiście o spostrzeżeniach na etapie prowadzenia kontroli. Te zmiany dotyczyły opodatkowania dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej przez polskich podatników. Zmiany weszły w życie 1 stycznia 2015 r.

To także było zbieżne z naszymi wnioskami wprowadzania do umów o unikaniu podwójnego opodatkowania klauzul zapobiegających wykorzystywaniu postanowień umownych lub ograniczających ich stosowanie w przypadku tworzenia sztucznych struktur lub przeprowadzenia transakcji, w których głównym celem jest skorzystanie z preferencji przyznanych w tych umowach, oraz włączenie spółki komandytowo-akcyjnej do zakresu podmiotowego ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

I te zmiany weszły w życie 1 stycznia 2014 r. W sposób szczególny wtedy zwracaliśmy uwagę na potrzebę wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania.

Proszę państwa, 2015 r., czyli już kolejny rok naszej analizy, to po pierwsze przyjęcie przez ministra finansów wniosku Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącego utworzenia jednolitego pliku kontrolnego.

Jednolity plik kontrolny został wprowadzony ustawą z dnia 10 września 2015 r. To była zmiana do ustawy – Ordynacja podatkowa. Z punktu widzenia Izby 2015 r. to rok, w którym przeprowadziliśmy kompleksową kontrolę w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

W opublikowanym raporcie, raport był już opublikowany w 2016 r., Izba stwierdziła, że działania ministra finansów i podległych mu organów były nadal nieskuteczne. Choć stwierdzono, że sześciokrotnie wzrosły zatrzymane przez urzędy kontroli skarbowej wypłaty nienależnych zwrotów VAT, to jednocześnie dynamicznie rosły zaległości podatkowe.

W 2015 r. wykryto 360 tys. fikcyjnych faktur na łączną kwotę 82 mld zł. I zwiększona wykrywalność oszustw podatkowych – bo tu chciałbym zaznaczyć, że rzeczywiście w 2015 r. mieliśmy zwiększoną wykrywalność oszustw podatkowych – niestety nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów.

Zaległości podatkowe z tytułu VAT np. na koniec 2016 r. wyniosły 60 mld zł, a w porównaniu do 2015 r. był to wzrost o 40% – o 17 mld 100 mln zł. Także z powodu bezskutecznej egzekucji umorzono postępowania na kwotę ok. 21 mld zł, czyli o 26% wyższą niż w 2015 r.

Jeszcze w 2014 r. bardzo ważną kontrolą – i Ministerstwo Finansów także za tę kontrolę nam dziękowało – była kontrola dotycząca zwalczania oszustw podatkowych. Ja już teraz nie będę omawiał ich szczegółowo, bo… Za to jeszcze powiem o jednej, o kontroli dotyczącej zakładów wzajemnych.

Służba Celna niestety nie była w stanie w naszej ocenie zapobiec nielegalnemu urządzaniu i reklamowaniu zakładów wzajemnych przez firmy bukmacherskie. Mówię o tym, bo to oczywiście kolejne wpływy podatkowe z punktu widzenia budżetu państwa. W sposób szczególny mówimy o firmach bukmacherskich, których siedziby znajdowały się poza granicami Polski. Było brak skutecznych form ścigania nielegalnie działających firm bukmacherskich, co sprawiało, że ich liczba w bardzo krótkim czasie wzrosła dwukrotnie.

I w naszej ocenie Służba Celna w tamtym okresie prowadziła skuteczny nadzór jedynie nad firmami legalnie działającymi, które organizują zakłady wzajemne na podstawie udzielonych zezwoleń. A nie radziła sobie z tymi firmami w szczególności, które były rejestrowane na przykład na serwerach zagranicznych.

Rynek zakładów wzajemnych w Polsce został uregulowany ustawą o grach hazardowych, która obowiązuje od początku 2010 r., później ją nowelizowano. Państwo też wiecie, że już w ostatnim czasie były kolejne regulacje w obszarze zakładów wzajemnych.

Proszę państwa, teraz w kontekście także… z uwagi na czasookres pracy Komisji, ja miałem możliwość przedstawienia, żeby po raz kolejny poinformować parlamentarzystów o sytuacji związanej ze ściągalnością podatków. W tym zakresie zostało na mój wniosek zwołane specjalne posiedzenie plenarne Sejmu 10 czerwca 2016 r., gdzie prezentowałem zbiorczą informację z lat ubiegłych w kontekście potrzeby wdrażania zmian w funkcjonowaniu systemu podatkowego. Przedstawiałem także tam na pilną potrzebę wdrażania rekomendowanych przez NIK rozwiązań.

Rekomendowałem wtedy, w trakcie tego wystąpienia, wprowadzenie takich rozwiązań, jak: obowiązek wystawienia faktur VAT za pośrednictwem serwera Ministerstwa Finansów, czyli tzw. Centralny Rejestr Faktur, publiczny; wprowadzenie publicznego rejestru rachunków bankowych podatników; ograniczenie możliwości rozliczeń kwartalnych w Vacie; dodanie kolejnych przesłanek warunkujących wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT; wprowadzenie tzw. fakultatywnie

dzielonej płatności, czyli split payment, lub możliwość stosowania dzielonej płatności jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej.

Wnioskowaliśmy o rozszerzenie zakresu odpowiedzialności solidarnej w ten sposób, że będzie miała zastosowanie ona zawsze w przypadku dokonywania płatności z tytułu transakcji na konto inne niż uwidocznione w bazie on-line podatników jako konto właściwe do rozliczeń VAT. Także wnioskowaliśmy o ograniczenie płatności gotówkowych, a także o zintensyfikowanie współpracy pomiędzy służbami podległymi ministrowi finansów oraz Policją, prokuraturą oraz przyspieszenie reakcji służb skarbowych, w momencie kiedy dochodzi do ujawnienia, czy mamy podejrzenie popełnienia przestępstwa podatkowego.

Wnioskowałem również wtedy o wyodrębnienie wyspecjalizowanej służby do zwalczania oszustw podatkowych, które są popełniane na wielką skalę. I podkreślałem, że ograniczeniu strat związanych z nadużyciami VAT może wyłącznie zapobiec… mogą wyłącznie zapobiec kompleksowe działania.

Mogę powiedzieć z satysfakcją, że kiedy analizowaliśmy rozwiązania, które były wprowadzane w latach 2016–2018 przez służby skarbowe, to z kilkunastu kluczowych wniosków, które miały poprawić ściągalność podatków, wszystkie, za wyjątkiem jednego, to jest realizacja wniosków z kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Albo wprost były to takie same wnioski, albo były one zbieżne z ustaleniami z kontroli, które przedstawialiśmy jako obszar, który wymaga uregulowania.

I możemy powiedzieć, że dzisiaj już funkcjonuje publiczny rejestr rachunków podatników, wprowadzono przesłanki warunkujące wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT, ograniczono możliwość kwartalnych rozliczeń podatku VAT, wprowadzono fakultatywny split payment z alternatywną możliwością stosowania tzw. płatności dzielonej jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej, czy ograniczono też w końcu płatności w formie gotówkowej.

Chciałbym także państwu uwagę, że kontrole w tym obszarze nie dotykały tylko... One były prowadzone nie tylko przez Departament Budżetu, ale były prowadzone także przez Departament Gospodarki. Prowadziliśmy także kontrole w kontekście przyglądania się działaniom… organom kontroli skarbowej i organom Służby Celnej pod kątem ograniczenia szarej strefy w gospodarce.

Izba zbadała na przykład obszar nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi. W tym obszarze na przykład wykazaliśmy problem braku koordynacji pracy pomiędzy administracją celną, podatkową, skarbową.

Jak rozumiem, także wniosek, który został zrealizowany w tym zakresie – skonsolidowania tych służb w postaci krajowej administracji skarbowej – to także efekt naszej wcześniejszej pracy i wcześniejszych wniosków tym obszarze.

Zapewne również nie jest przypadkiem, że w kontekście tego, że Ministerstwo Finansów tak szeroko korzystało i korzysta z pracy kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, jest to, że także osoba, która w sposób szczególny odpowiada za te obowiązki w ramach pracy Ministerstwa Finansów, czyli szef Krajowej Administracji Skarbowej, to pracownik Najwyższej Izby Kontroli, pan minister Marian Banaś. To osoba, której wyraziłem zgodę na urlop bezpłatny właśnie w kontekście tego, żeby mógł także zrealizować wnioski Najwyższej Izby Kontroli służące poprawie efektywności pracy służb skarbowych.

I proszę państwa, chciałbym państwa zapewnić, że Najwyższa Izba Kontroli dalej będzie zajmować się – zajmuje się i będzie się zajmować – problemami związanymi ze ściągalnością i podatku VAT, i innych podatków.

Niedawno zakończyliśmy kontrolę, którą przeprowadziliśmy wspólnie z Federalną Izbą Obrachunkową Niemiec i Najwyższym Urzędem Kontroli Czech. To w ramach tej kontroli sprawdzaliśmy działalność tzw. systemu „MOSS", czyli Mini One Stop Shop, który obejmuje dystrybucję VAT za usługi telekomunikacyjne, nadawcze, elektroniczne. To jest pewne nowe narzędzie. Będziemy prezentować efekty z tej kontroli.

Polski NIK, także w uznaniu profesjonalizmu moich współpracowników, został teraz gospodarzem spotkania wszystkich szefów europejskich organów kontroli. Bo w Polsce właśnie odbyła się grupa robocza organów kontroli w kontekście ściągania podatku VAT. W ramach tej grupy urzędy kontroli z całej Europy zapoznawały się z raportami polskiej

Najwyższej Izby Kontroli, a w sposób szczególny z wnioskami i rekomendacjami, które w tym zakresie przedstawiliśmy.

I na końcu już… Państwo w ostatnim czasie mogliście także zapoznać się z ostatnią już kontrolą w tym obszarze. To była kontrola poświęcona wyłudzaniom podatku VAT, w której ocenialiśmy pracę aparatu skarbowego. I chciałbym tu podkreślić, że w 2017 r. dochody z podatku od towarów i usług były o 30 mld zł wyższe niż w 2016.

Ale Najwyższa Izba Kontroli nie jest od tego, żeby ocenić, na ile ta ściągalność podatku VAT… Bo w naszej ocenie to jest połączenie kilku elementów. To jest połączenie oczywiście dobrej koniunktury gospodarczej, to jest połączenie wprowadzanych zmian – w sposób szczególny zmian, które proponowała Najwyższa Izba Kontroli – i także nowych narzędzi, w tym narzędzi informatycznych, które zostały wykorzystane w pracy administracji skarbowej.

I proszę państwa, możecie się także spodziewać w najbliższych tygodniach, że przedstawimy raport dotyczący funkcjonowania jednolitego pliku kontrolnego. Izba bada, jak wykorzystywano JPK w postępowaniach i kontrolach podatkowych, ale także w związku z różnymi wnioskami, które napływają do Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie.

Interesujemy się nie tylko tą sprawą z punktu widzenia służb skarbowych, ale także z punktu widzenia przedsiębiorców i ewentualnie utrudnień ich relacji w kontekście kontaktów ze służbami skarbowymi. Bo oczywiście musimy tutaj godzić rację związaną z lepszą ściągalnością podatków, ale w sposób, który nie będzie nadmiernie uciążliwy, utrudniający czy wręcz uniemożliwiający pracę polskich przedsiębiorców.

Tytułem takiego wstępu, przedstawienia pracy Najwyższej Izby Kontroli, mam nadzieję, że miałem państwa okazję… Chciałem państwu pokazać, w jak wielu różnych sytuacjach i w jak różnych sprawach Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w obszarach związanych ze ściągalnością VAT-u.

Jeżeli pan przewodniczący wyraziłby zgodę, poprosiłbym o krótką, pięciominutową przerwę techniczną.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Oczywiście, świadek ma prawo poprosić o przerwę.

Tak że szanowni państwo ogłaszam przerwę do godz. 11:10, powiedzmy, żeby było…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Wznawiam obrady.

Poczyniłbym uwagę do członków Komisji z prośbą o punktualne przychodzenie. Zwłaszcza że dzisiaj będzie dużo małych przerw, więc jeżeli każda będzie się przedłużać, to będzie bardzo niedobrze. Natomiast jestem w sytuacji tego księdza, który za niechodzenie do kościoła może tylko tych, co akurat przyszli i słuchają jego kazania.

Szanowni państwo, przechodzimy do zadania pytań. Ja zacznę. Mamy bardzo duży zakres merytoryczny, więc pytania moje będą bardziej przedmiotowo posegregowane, a nie chronologicznie.

Chciałbym może zacząć od tematu jednolitego pliku kontrolnego czy też jednolitego pliku audytowego. To była jedna z rekomendacji Izby z raportu „Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług", czyli z 2013 r. Jak wiemy, ustawa o JPK… Jeszcze przejdziemy też do tego w dalszych pytaniach, co ona tam zawierała.

Natomiast w 2015 r. została uchwalona. Natomiast samo pojęcie, sama definicja czy tego rodzaju instytucja na świecie, w Europie była znana co najmniej jeszcze kilka lat wcześniej, przed raportem NIK.

Więc pytanie, czy może w trakcie kontroli jakoś Izba doszła do przyczyny, próby przynajmniej zdefiniowania przyczyny, dlaczego z takim opóźnieniem, dlaczego dopiero w 2015 r., a nie np. w 2013 czy może nawet w 2011? Czy były jakieś obiektywne

przeszkody stojące temu właśnie wcześniej na przeszkodzie, żeby takie rozwiązania wprowadzać?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, nie było to moim zdaniem przedmiotem badania.

Oczywiście to jest ten poziom szczegółowości pytania, że oczywiście, jeżeli państwo będziecie zainteresowani, to także możecie poprosić o spotkanie już konkretnie z kontrolerami przeprowadzającymi czynności kontrolne.

Ale w raporcie, który państwo otrzymaliście, który stanowi podsumowanie efektów kontroli – a które też ja jako prezes w sposób szczególny przedstawiam tę część, która już jest zawarta w raporcie – macie państwo oczywiście wniosek, podkreślenie potrzeby jego realizacji. Ale z tego, co pamiętam, nie ma tam analizy w zakresie, o który pytał pan przewodniczący.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jasne.

Nawiasem mówiąc, bo może trochę za szybko wszedłem w szczegół, chciałem się spytać też o pewną pragmatykę pracy NIK. To znaczy, na ile pan jako prezes NIK uczestniczy bezpośrednio już w formułowaniu raportu, jest pan jakby… ta osobista wiedza wchodzi?

Czy na przykład ma pan w zwyczaju z wszystkimi raportami NIK się zapoznawać osobiście, wytyczne jakieś dawać? Czy to tylko pewien zakres pan wybiera do tego swojego osobistego nadzoru?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, panie przewodniczący, mój uśmiech jest spontaniczny.

Ale Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza rocznie kilkaset kontroli. Sama kontrola budżetowa to jest kontrola, która jest przeprowadzona np. w 300 jednostkach równocześnie: wszystkich ministerstwach, urzędach centralnych, wybranych losowo jednostkach terenowych administracji publicznej. Już sama ta liczba oczywiście uzmysławia, że prezes nie jest w stanie wejść w jakiś poziom szczegółowości przy każdej z tych kontroli.

Praktyka jest taka, że kontrole przeprowadza, w zależności od jej wielkości… może to być jeden kontroler. Na ogół jest to zespół kontrolerów – dwu- lub kilkuosobowy. Wielkość zespołu kontrolerów jest uwarunkowana zakresem przedmiotowej kontroli, która jest dokonywana w danej jednostce. Jedna kontrola to na ogół kontrola w kilku, jak nie w kilkunastu jednostkach.

Tak jak państwu mówiłem, np. te kontrole w kontekście ściągania podatku VAT to były kontrole nie tylko w Ministerstwie Finansów, ale na przykład w wybranych jednostkach administracji skarbowej. Praktyka jest też taka z punktu widzenia prezesa, że jego informacja o tym, jakie są ustalenia z kontroli, jest na końcowym etapie już przeprowadzania kontroli. Zgodnie z procedurą, która obowiązuje w Najwyższej Izbie Kontroli, jest coś takiego jak briefing, na którym kontrolerzy prezentują już gotowy dokument ze wszystkimi kluczowymi ustaleniami.

W związku z tym, kto jest w takim razie odpowiedzialny za nadzór nad kontrolą w trakcie jej przeprowadzania?

Po pierwsze, dyrektor jednostki, która przeprowadza kontrolę. Zdecydowana większość z kontroli, które miałem dzisiaj możliwość państwu przedstawić, przeprowadzał je dyrektor Departamentu Budżetu, bardzo doświadczony pracownik NIK, tj. pan dyrektor Stanisław Jarosz. W przeszłości także wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli. W praktyce on także posiłkuje się jednym z wicedyrektorów, który bezpośrednio nadzoruje daną kontrolę. A dodatkowo w toku każdej kontroli jest ktoś taki jak koordynator kontroli, który jest w bieżącym kontakcie ze wszystkimi kontrolerami, którzy prowadzą dane czynności kontrolne.

Następnie kontroler, który jest na jednostce kontrolowanej, przygotowuje tzw. wystąpienie pokontrolne, w którym wpisuje oczywiście kluczowe ustalenia stanu faktycznego, jego pewne wnioski, rekomendacje. I co ważne – propozycje oceny jednostki kontrolowanej. Jest to projekt.

Dlaczego? Wystąpienie pokontrolne… Najwyższa Izba Kontroli pracuje w trybie postępowania kontradyktoryjnego, czyli jednostka kontrolowana może z nami toczyć spór co do ustaleń. Może powiedzieć: „Nie zgadzam się zarówno z ustaleniami stanu faktycznego, jak i z ocenami, wnioskami czy rekomendacjami". Wtedy składa odwołanie od ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

To odwołanie trafia, w zależności od tego, jaki podmiot jest kontrolowany… Jeżeli jest to ministerstwo lub urząd centralny, odwołanie trafia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jest to 19-osobowe ciało, w skład którego wchodzi prezes, 3 wiceprezesów, dyrektor generalny, 7 profesorów nauk prawnych lub ekonomicznych, a także 7 pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Ciało to jest powoływane wspólnie przez prezesa NIK i marszałka Sejmu.

W praktyce do powołania na trzyletnią kadencję członka kolegium wymagane są podpisy – formalnie wniosek prezesa NIK i kontrasygnata, a w zasadzie decyzja. Przepraszam, żeby być precyzyjnym – decyzja marszałka Sejmu. Ale oczywiście ona nie jest możliwa, jeżeli nie ma wniosku prezesa. I kolegium NIK rozstrzyga tę sprawę, tym samym decydując, jaki jest ostateczny kształt wystąpienia pokontrolnego.

Jeżeli kontrolujemy jednostki na przykład terenowe, nie urzędy centralne czy nie ministerstwa, podmiot kontrolowany też się może odwołać. Ale odwołuje się do komisji rozstrzygającej, którą w praktyce stanowią przedstawiciele innych jednostek niż ta, która przeprowadzała kontrolę. W sposób szczególny są to pracownicy Departamentu Prawnego Najwyższej Izby Kontroli. I wtedy komisja rozstrzygająca podejmuje ostateczną decyzję.

Kiedy mamy ostateczny dokument, to dopiero wtedy wiceprezes nadzorujący kontrolę daną… bo większość kontroli nadzorują wiceprezesi. W zasadzie najważniejszą kontrolą, którą nadzoruje prezes, jest kontrola budżetowa w tych wszystkich jednostkach, także z uwagi na to, że później osobiście prezentuje jej ustalenia na posiedzeniu Sejmu. A waga tej kontroli jest kluczowa, bo w oparciu o kontrolę wykonania budżetu następnie NIK wnioskuje o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium rządowi.

Kontrole tematyczne w tych przypadkach w większości nadzorowali wiceprezesi. Kiedy sygnalizują, że z ich punktu widzenia wystąpienia są ostateczne, po rozpatrzeniu odwołań, i są oni gotowi do przedstawienia mi dokumentu w postaci raportu z kontroli, trafia to na briefing.

Na briefingu kontrolerzy przedstawiają mi kluczowe ustalenia z kontroli, z wnioskami, z rekomendacjami. Czasami mogę o coś zapytać, np., czy jakiegoś zakresu nie uważają, że powinni jeszcze dobadać czy o coś dopytać.

Ale to są tylko prośby i sugestie, bo zgodnie z procedurą mianowani kontrolerzy są absolutnie niezależni w swoich ustaleniach i nikt nie może im wydać polecenia służbowego – czy to prezes, czy jego dyrektor. Więcej, kontroler – i opisuje to procedura – może odmówić podpisania wystąpienia pokontrolnego z jakichś względów i też wtedy przepis reguluje, co się dalej odbywa, w jaki sposób wtedy ten dokument jest podpisywany.

Rekapitulując, przy każdej kontroli oczywiście największą wiedzę w obszarze całej kontroli ma koordynator kontroli i dyrektor lub wicedyrektor ją bezpośrednio nadzorujący.

A jeżelibyście państwo mieli szczegółowe pytania dotyczące konkretnej jednostki, która w ramach tej kontroli była przebadana, bo na ogół jest to grupa jednostek, to wtedy trzeba te pytania kierować do tego kontrolera, który przeprowadzał kontrolę w danej jednostce.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

To zanim wrócimy do jednolitego pliku kontrolnego, przy okazji, z ciekawości, czy do tego raportu, zaleceń w… po kontroli „Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług" z 2013 roku... Czy tam przede wszystkim Ministerstwo Finansów, które, domniemam, było głównym podmiotem kontrolowanym, odwoływało się od tych postanowień, czy one zostały przyjęte?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie pamiętam w tym momencie, czy tam było odwołanie. Z uwagi na charakter tego podmiotu, jeżeli było to odwołanie, to ono musiało być kierowane do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jasne.

No więc wróćmy do jednolitego pliku kontrolnego. Jeszcze jedno pytanie z tego obszaru. Czy w toku badania jakoś pojawiła się okoliczność następująca: w 2013 r. państwo wydajecie rekomendację w tym raporcie, żeby wprowadzić – tam to jest nazwane – jednolity plik raportujący, mający na celu stworzenie bazy danych, analityki sprzyjającej wykrywaniu oszustw, nieprawidłowości…

Ten JPK, który jest wprowadzany z ustawą z 2015 r., *de facto* tej rekomendacji nie spełnia. On się nazywa jednolitym plikiem kontrolnym, natomiast on właśnie jest co do słowa jednolitym plikiem kontrolnym. To znaczy on jest generowany po stronie przedsiębiorcy i udostępniany organowi w przypadku kontroli w przedsiębiorstwie.

Więc ta funkcja, którą on spełnia, to jest wyekstrahowanie, przygotowanie w zdefiniowanym formacie pewnego pakietu danych, który w czasie kontroli kontroler w innym przypadku, gdyby tego pliku nie było, musiałby zaciągać w sposób bardziej, mówiąc kolokwialnie, na piechotę z poszczególnych systemów. Natomiast nie ma tam obowiązku automatycznego raportowania i przesyłania tego pliku. On jest dopiero nowelizacją wprowadzany po zmianie rządu.

To powoduje, że ta podstawowa funkcja, czyli właśnie tworzenia bazy danych, na której można prowadzić analitykę, sprawdzać chociażby, czy jeżeli jeden podmiot na podstawie jakiejś faktury występuje później o zwrot tego naliczonego VAT-u, to, czy ten, który tę fakturę wystawiał, w istocie ten podatek odprowadził… No, taki najprostszy przykład.

Pytanie, czy jakoś w wątkach późniejszych kontroli, nawet tych już z 2017 r. chociażby, np. „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce”, czy jakoś ten wątek, dlaczego w tym 2015 r., kiedy pierwszy raz ten plik kontrolny wprowadzono, czemu przyjęto taką ograniczoną jego bardzo formę, w istocie niespełniającą tego najważniejszego celu, który dopiero później w nowelizacji został wprowadzony?

Czy ten wątek jakoś się pojawił? Czy świadek jakoś pamięta, żeby on się pojawiał?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, nie mnie oceniać oczywiście, czy forma, która była wtedy wprowadzona, była ograniczona, czy nie.

Dlaczego? My się wypowiadamy na danym etapie, czyli w momencie, w którym przeprowadzamy kontrolę. I wtedy wyraźnie powiedzieliśmy: „Wnioskujemy o szybkie wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw VAT-u, w tym wypadku opartych na jednolitym pliku”.

My zawsze przedstawiamy pewne wnioski, nie opisując precyzyjnie konkretnych rozwiązań, czy tym bardziej narzędzi informatycznych czy technicznych szczegółów, jak dane rozwiązanie powinno zostać wprowadzone. Od razu odpowiem dlaczego. Bo ta metodologia pracy jest wspólną dla wszystkich organów kontroli na świecie.

Jeżeli będziemy wchodzić w zbyt duży poziom szczegółowości, jakieś rozwiązanie, przepraszam, w praktyce nie wyjdzie, to my nie będziemy mieli tytułu, żeby w kolejnej kontroli, gdzie wracamy do tego zagadnienia, powiedzieć: „No jak to, dane rozwiązanie nie funkcjonuje”. A podmiot kontrolowany powie: „Ale przecież dokładnie zrobiliśmy tak, jak napisaliście we wniosku z kontroli”.

Dlatego jeżeli państwo przeanalizujecie raporty NIK, my często jesteśmy tymi, którzy jako pierwsi formułują potrzeby zmian w określonych obszarach. Ale te wnioski ze swej natury, charakteru, one muszą być na pewnym poziomie ogólności. Ponieważ później, jeżelibyśmy proponowali bardzo konkretne rozwiązania, a one by nie zdały egzaminu, to słusznie podmiot kontrolowany by powiedział: „Wdrożyliśmy rozwiązanie dokładnie tak, jak zaleciliście i to rozwiązanie nie działa”.

Dlatego dokumenty NIK mają swój określony charakter. Ale też podkreślam, one też trafiają – bo tego nie powiedziałem, do kogo trafiają raporty NIK – do jednostek kontrolowanych, do jednostek nadzorujących jednostki kontrolowane, do państwa, czyli do komisji sejmowych, do parlamentu, marszałków Sejmu, Senatu. Więc wszyscy mogą pracować nad rozwiązaniami, które my proponujemy w danym raporcie.

Ale, tak jak powiedziałem, szczegółowe rozwiązania to już jest domena władzy wykonawczej. Lub jeżeli formułujemy wnioski *de lege ferenda*, czyli okoliczności zmian przepisów prawa, to są wnioski, które już w szczegółach państwo zapisujecie. Chociaż tu czasami pozwalamy sobie na większą szczegółowość, także z uwagi na bliską współpracę między Najwyższą Izbą Kontroli a parlamentem.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Oczywiście tak.

Choć w mojej ocenie akurat sam fakt, na który państwo wskazujecie w tym… we wnioskach końcowych, to znaczy tam… zacytuję: „Szybsze wprowadzenie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw VAT, które sprawdziły się w innych krajach, w tym rozważenie przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT opartych na jednolitym pliku audytowym".

To ta hurtowania danych VAT wymaga tego, żeby te pliki były przesyłane właśnie z wszystkich przedsiębiorstw, a nie tylko były takim narzędziem pomocniczym czy wywołanym. Przy kontroli domniemałem, że badając podobny obszar po roku, dwóch, trzech, w sytuacji kiedy wcześniej już on był badany przez Najwyższą Izbę Kontroli i były pewne rekomendacje, w sposób naturalny państwo analizujecie sposób, w jaki one były wdrażane.

One są… one w chwili, kiedy je formułujecie, są ogólne. Ale pewnie potem, zakładam, po roku, dwóch, trzech, interesuje Najwyższą Izbą Kontroli, w jaki szczegółowy sposób dana jednostka – czy tak, czy inaczej, czy skutecznie, czy nieskutecznie – je wdrażała.

Stąd moje pytanie. Ale jak domniemam, proszę mnie skorygować, jeżeli się mylę, po prostu jakby nie pamięta pan tego szczegółowego tematu, czy to było, czy jakieś okoliczności związane, dlaczego w ten sposób właśnie w 2015 r. ten problem zdefiniowano czy nie – to akurat nie pojawiło się.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, szczegółowo pamiętam okoliczności, w jakich tworzymy dokumenty.

A dokumenty tworzymy w taki sposób, że jeżeli, co cytował pan przewodniczący, mówimy, że ten model sprawdził się w określonych krajach… Moim zdaniem nawet pewno w dokumentach szczegółowych są wprost wymienione kraje. Ale my nie mówimy o konkretnym rozwiązaniu, ponieważ w tych poszczególnych krajach są trochę różne rozwiązania.

Ja systemowo może jedno zdanie – dlaczego. My jesteśmy organem kontroli. Żaden organ kontroli w demokratycznych państwach świata nie proponuje konkretnego rozwiązania w takim sensie, mówiąc ma być tak i tak, bo my nie jesteśmy organem władczym.

Były czasy…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ja przepraszam, bo ja wejdę, bo jakby odpowiada na niezadane pytanie. OK, ja wiem, że państwo nie rekomendują tak szczegółowo. Państwo rekomendują ogólnie. Dali państwo taką rekomendację w 2013 r.

Więc się pytam, czy w toku późniejszych kontroli państwo kontrolowali, w jaki szczegółowy sposób, co już jest decyzją organu, którą państwo rekomendujecie, ale jak on do tego podszedł, jak to wdrożył w taki… i dlaczego w taki, a nie w inny sposób.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Kontrolujemy w oparciu o wskaźniki, czy nastąpiła poprawa skuteczności ściągalności, czy nie nastąpiła. A czy… My nie kontrolujemy w oparciu o szczegółowe rozwiązania.

Oczywiście mówimy: dane rozwiązanie – sprawdzamy, czy zostały przyjęte, czy nie zostały przyjęte. Ale nie na zasadzie ich szczegółowej analizy, tylko na zasadzie analizy, czy cel, który miał być osiągnięty, został osiągnięty.

Stąd na przykład w ostatniej kontroli mówimy, że nastąpiła poprawa skuteczności w ściąganiu podatków. I też proszę zwrócić uwagę, jak na pewnym poziomie ogólności to mówimy. Mówimy: „Nastąpiła poprawa skuteczności w ściąganiu podatków, ale nie jesteśmy nawet w stanie i nie określamy, ile na tę poprawę złożyło się nowych rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych, a ile na tę poprawę przełożył się wzrost gospodarczy, który był w ostatnich latach”.

Pokazuję państwu pewną filozofię tworzenia dokumentów Najwyższej Izby Kontroli, bo to też nam ułatwi rozmowę dzisiaj.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jasne.

Kolejny wątek, który pojawia się nawet dosyć wcześnie, bo w 2009 r., to kwestia wprowadzenia odwróconego VAT-u na złom. Również w państwa wystąpieniach obszar handlu złomem jest wskazywany jako ten jeden z szczególnie narażonych na oszustwa, wyłudzenia podatku VAT.

Jak wiemy, w 2009 r. już resort finansów przygotował projekt nowelizacji podatku od towarów i usług, który wprowadzał odwrócony VAT na złom. On w trybie pilnym, w takiej nowelizacji zawierającej również inne rozwiązania, został skierowany na Komitet Stały Rady Ministrów. I na komitecie stałym te uregulowania zostały wyłączone z tego trybu pilnego do oddzielnej legislacji. To później jeszcze dwa lata trwało, zanim zostały przyjęte.

Czy ten wątek w toku kontroli się pojawił? Czy były jakieś wnioski na ten temat? Czy Izba jakieś właśnie… jakiekolwiek wnioski na ten temat formułowała?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, to samo. Na pewnym poziomie ogólności oczywiście, że tak, ale nie jestem w stanie już teraz odpowiedzieć, czy tam były jakieś konkretne rekomendacje w tym obszarze.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze, idziemy dalej. Kolejny wątek.

Ten wątek z kolei dotyczy wprowadzenia podmiotowego VAT-u dla podmiotów zagranicznych, czyli nierejestrowanych w Polsce. W 2011 r. wprowadzona została taka zasada, że te podmioty wchodzą w obszar – wszystkie, bez względu na towar, jakim obracają – odwróconego VAT-u.

O ile odwrócony VAT na poszczególne grupy towarowe, na poszczególne towary… Choć też jest przedmiotem dyskusji – na przykład profesor Modzelewski jest takim zdecydowanym przeciwnikiem tego rozwiązania. Ale jednak większość ekspertów wskazuje, również Komisja Europejska, że jest to narzędzie uszczelniające system. Również państwo takie stanowisko w swoich raportach zajmujecie.

No, ale to mówimy o poszczególnym towarze, bo to powoduje, że wtedy nie ma tego głównego mechanizmu wyłudzenia, gdzie najpierw jest znikający podatnik, który nie płaci podatku VAT, a potem, po całym łańcuszku transakcji, na koniec ktoś uzyskuje prawo do zwrotu i uzyskuje realny zwrot tego podatku, który na początku nigdy nie był zapłacony.

W przypadku odwróconego VAT-u na towar ten cały łańcuch nie występuje, bo VAT nie jest naliczany i dopiero końcowy… na samym końcu obrotu gospodarczego ten VAT musi być uiszczony. Więc jest tylko ryzyko takiego zwykłego oszustwa, po prostu niezapłacenia podatku. Natomiast nie ma możliwości wyłudzenia.

Natomiast w przypadku tych podmiotów zagranicznych, ponieważ one zostały… One mogą być wplecione w każdy łańcuch, w każdy obrót gospodarczy, więc również taki, w którym nastąpiło wcześniej naliczenie VAT-u, więc to jest dodanie do obrotu dodatkowego momentu, gdzie ten VAT może być wyłudzony, gdzie występuje ekstrauprawnienie do jego zwrotu.

To funkcjonowało w latach 2001–2013. W 2011 r. to zostało wprowadzone, w 2013 r. usunięte z systemu. Znów pytanie, czy ten wątek jakoś się pojawił? A jeżeli tak, to z jakimi wnioskami?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tutaj mamy podobną sytuację.

Tak jak już cytowałem w raporcie, my występujemy z wnioskiem oczywiście np. o wprowadzenie do umów o unikaniu podwójnego opodatkowania klauzul zapobiegających wykorzystywaniu tych umów. Wnioskujemy właśnie o wprowadzenie tych rozwiązań, które umożliwią wprowadzenie ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Ale nie jestem w tym momencie w stanie szczegółowo odpowiedzieć, czy taka analiza była przeprowadzona. Nie widzę ich raporcie, który mam przed sobą. Więc ewentualnie to jest taki poziom szczegółowości pytania, który będzie można skierować do kontrolera przeprowadzającego tę kontrolę.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jasne.

I kolejne z tej serii. Jak już jesteśmy w 2011 r. i też kwestie obrotu z zagranicą…

Tak jak wspominałem wcześniej, ten podstawowy mechanizm wyłudzenia w gruncie rzeczy wymaga takich… ma takie dwa istotne momenty.

Znaczy, pierwszy moment naliczenia dużego VAT-u, dużej należności z tytułu VAT i to na przykład się okazuje… potem jest znikający podatnik, który fizycznie tego nie uiszcza, a później jest kreowany dalszy obrót gospodarczy. Kolejne ogniwa w łańcuchu już na niewielkiej marży naliczają i odliczają ten VAT, zazwyczaj rozliczając się prawidłowo i będąc podatnikiem z jakąś tam historią. No, ale to są niewielkie kwoty. I na końcu ktoś uzyskuje zwrot i dostaje realnie zwrot tego podatku, który na początku przez znikającego podatnika nigdy nie był zapłacony.

Takim momentem – i to jest… to też państwo na to zwracacie uwagę – są przede wszystkim dostawy i nabycia wewnątrzwspólnotowe, bo podatek wspólnotowy w założeniu… w obrocie wewnątrzwspólnotowym towar ma być oczyszczony z VAT-u. Czyli jeżeli jest dostawa wewnątrzwspólnotowa, to następuje zwrot VAT-u w kraju, z którego pochodzi dostawa, i naliczenie pełnego VAT-u w kraju, do którego on jest dostarczany.

Więc tym elementem, w którym znikający podatnik w Polsce może wystąpić i nie zapłacić tego VAT-u, to jest ten, który z innego kraju wspólnotowego towar wprowadził. Nie było to możliwe do pewnego momentu w imporcie spoza wspólnoty, ponieważ w imporcie spoza wspólnoty importer był zobowiązany do złożenia zabezpieczenia tytułem ewentualnych przyszłych należności podatkowych.

Czyli po pierwsze, gdyby był tym znikającym podatnikiem, to przynajmniej tę kwotę zabezpieczenia można było wyegzekwować. Po drugie, każdy kolejny obrót tej karuzeli, czy tak jak pan to był łaskaw nazwać w jednej restauracji – kołowrotka – no, nie można było nim kręcić, bo każdy kolejny obrót powodował konieczność złożenia kolejnego zabezpieczenia. Ten wymóg został zniesiony – nowelizacja ustawy o podatku VAT w 2011 r., to jest art. 33a ustawy o podatku od towarów i usług, w marcu 2011 r.

W pokrewnej, choć nieco innej procedurze, czyli 4200, czyli imporcie celem późniejszej dostawy wewnątrzwspólnotowej – to regulowało rozporządzenie ministra finansów. I to też w styczniu 2011 r. zostało zniesione.

Znów, czy ta okoliczność jakoś w kontrolach się pojawiła? Czy pamięta pan jakieś wnioski z tych kontroli, jakieś okoliczności podjęcia tej decyzji przez Ministerstwo Finansów? Czy były przedmiotem badania?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, przepraszam, że muszę po raz kolejny powiedzieć, że dochodzimy do tego poziomu szczegółowości przeprowadzanych kontroli, w której z pozycji prezesa instytucji przy kilkuset kontrolach rocznie ja nie jestem w stanie spełnić oczekiwań….

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ja przepraszam, to zrozumiałe.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… pana przewodniczącego w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Natomiast proszę też zrozumieć, że gdyby akurat się trafiła, a przecież może się trafić, że tu akurat zapamiętał pan, że była jakaś dyskusja na ten temat, więc ja będę się pytać. Bo może uda się do takiej wiedzy dotrzeć.

Natomiast to oczywiście jest zrozumiałe, że na pewno jest to poziom szczegółowości, który… No, mogło się zdarzyć, że się ta dyskusja pojawiła, ale niekoniecznie.

Stąd ja się pytam, czy właśnie, czy taka okoliczność wystąpiła? Czy zdarzyło się….

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ona nie…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

… żeby ten wątek jakoś się pojawił w dyskusjach, przy których pan uczestniczył?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja oczywiście nie mogę wykluczyć, że gdzieś na etapie prowadzenia kontroli. Ale nie pamiętam takiej dyskusji, np. już na poziomie briefingu, na którym przyjmowaliśmy raport z głównymi wnioskami z tej kontroli.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Rozumiem.

To może takie bardziej natury ogólnej pytanie. W roku dwa tysiące… Znaczy, generalnie obrót paliwami to zawsze był wskazywany – no, pojęcie mafii paliwowej znane od lat – że to jest ten obszar, który jest obszarem dużego ryzyka nadużyć. A nawet nie ryzyka, tylko po prostu nadużyć.

W 2013 r. wprowadzono w tym zakresie sporą istotną nowelizację do ustawy o podatku od towarów i usług, wprowadzając m.in. odpowiedzialność solidarną w obszarze handlu paliwami, wprowadzając zasadę wpłacenia kaucji, zabezpieczenia, które zwalnia od tej odpowiedzialności. Tam również dla samych paliw ograniczono prawo do rozliczeń kwartalnych, zawężone do rozliczania miesięcznego.

Czy generalnie rzecz biorąc we wnioskach z późniejszej kontroli te wnioski były takie, że ten problem został tą nowelizacją załatwiony, czy przynajmniej poważnie ograniczony? Czy również w późniejszych kontrolach jednak ten obszar handlu paliwami wychodził? Czy był wskazywany jako ten obszar dużych nadużyć?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Kontrolę zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi my przeprowadzaliśmy w 2016 r. i wnioski z niej ogłaszaliśmy w 2017 r. I na tamtym etapie oceniliśmy, że działania podejmowane przez organa administracji rządowej w kontrolowanym okresie… to były lata 2015–2016 i chyba 2014.

W naszej ocenie na tamtym etapie… Podkreślam, bo dopiero tzw. pakiet paliwowy wprowadzono w III kwartale 2016 r. Czyli w praktyce my już czynności kontrolne kończyliśmy wtedy. To w tej ocenie czasu przed wprowadzeniem pakietu paliwowego ocenialiśmy, że działania podejmowane przez organa administracji rządowej w kontrolowanym okresie nie doprowadziły do ograniczenia liczby podmiotów działających w szarej strefie lub dokonujących oszustw podatkowych.

Mieliśmy także w związku z tym ocenę poszczególnych organów instytucji w to zaangażowanych. Ocenialiśmy ministra energii, poprzednio ministra gospodarki, czy prezesa urzędu URE.

I oceniliśmy, że… Tam była w ogóle ciekawa sytuacja, że minister energii uznał, że zwalczanie szarej strefy na rynku paliw nie należy do jego kompetencji, tylko do innych naczelnych lub centralnych organów administracji rządowej, w tym ministra finansów i prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W konsekwencji nie doprowadził do opracowania polityki energetycznej państwa w odniesieniu do paliw ciekłych. I w naszej ocenie nie przeprowadzał analiz ryzyka w zakresie związanym z potencjalnymi i ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami na rynku paliw. A także w naszej ocenie nie wykonywał potrzebnej bieżącej analizy krajowego rynku paliwowego.

My także w tamtej kontroli mieliśmy uwagi do działalności prezesa URE w kontekście zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi. W naszej ocenie czasami zdarzały się sytuacje, że prezes URE udzielał koncesji nie zawsze zgodnie z przepisami. Ale podkreśliliśmy też, że… i upomnieliśmy się w tej kontroli o etatyzację tego urzędu, wzmocnienie kadrowe i finansowe z uwagi na zakres spraw, którymi urząd w tym obszarze się zajmował.

I wnioski, które były z tej kontroli, brzmiały, że w naszej ocenie działalność sektora paliw ciekłych uregulowana jest przez wiele ustaw i innych przepisów. I czasami te przepisy są ze sobą niespójne, czasami dochodzi do rozbieżnych definicji dotyczących tych samych elementów, które te przepisy regulują.

W związku z tym wystąpiliśmy do Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości i zasadności wprowadzenia jednej kompleksowej regulacji dotyczącej całego sektora, wyeliminowania obecnie rozproszonych kompetencji i odpowiedzialności poprzez ustanowienie w ramach wyżej wymienionej regulacji organu sprawującego kompleksowy, ale we współpracy z ministrem finansów, pełny nadzór nad rynkiem paliw ciekłych. I można powiedzieć, że ten wniosek został w dużej części skonsumowany poprzez Krajową Administrację Skarbową.

W tej kontroli jeszcze zwróciliśmy uwagę na jedną rzecz – że w okresie objętym kontrolą Ministerstwu Finansów nie udało się wyegzekwować 443 mln należności. Mówimy oczywiście o sektorze paliw ciekłych. I to było 97% ogółu należności Skarbu Państwa naliczonych w wyniku kontroli Służby Celnej, a przeprowadzonych u przedsiębiorców sektora paliw ciekłych za lata 2014–2016. W tym, że 2016 r., tak jak powiedziałem, było to wyłącznie pierwsze półrocze 2016 r.

My tam się upomnieliśmy także…. I tu w kontekście takich pytań o jakieś bardziej szczegółowe rozwiązania. Upomnieliśmy się na przykład i wystąpiliśmy z wnioskiem *de lege ferenda* o zmianę rozporządzenia Ministra Gospodarki z września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących paliw oraz gazu skroplonego i sprężonego gazu ziemnego w zakresie minimalnej liczby próbek, które muszą być badane; czy zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości sposobu pobierania przez prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja w zakresie wysokości opłat koncesyjnych. I tu bym chciał powiedzieć, że nasz wniosek został zrealizowany na podstawie nowelizacji… na podstawie ustawy o rynku mocy z grudnia 2017 r.

Mamy także sygnały, że w kontekście tych wniosków o usprawnienie pracy, ujednolicenie podejścia różnych urzędów pozytywne następstwa mamy kontekście rozpoczęcia pracy przez Krajową Administrację Skarbową.

Ale już nie jestem w stanie oczywiście tego szczegółowo podsumować. To by wymagało jakiejś kolejnej kontroli, gdzie moglibyśmy porównać w szczególności te dane liczbowe, np. w kontekście egzekucji należności Skarbu Państwa w obszarze rynku przedsiębiorców sektora paliw ciekłych.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

To skoro już poruszyliśmy temat tego raportu, to chciałbym się spytać, na ile w pracach nad tym raportem… czy może pojawił się wątek obchodzenia zabezpieczeń w postaci koncesji OPZ?

To jest w 2014 r., w ramach uszczelniania obrotu paliwami z zagranicą wprowadzono koncesję na obrót paliwami z zagranicą. Ona wiązała się z obowiązkiem złożenia 10 mln zł zabezpieczenia. Jednocześnie zaistniał mechanizm obejścia tego wymogu metodą tzw. transakcji trójstronnych.

Znaczy, teoretycznie rzecz biorąc, np. przedsiębiorca polski handlujący paliwami, kupujący je z zagranicy, powiedzmy z Niemiec, musi uzyskać koncesję, złożyć zabezpieczenie. Jeżeli później ukażą się jakieś nieprawidłowości, to dosyć poważne jest to zabezpieczenie, można z niego egzekwować.

Natomiast istniała możliwość stworzenia transakcji trójstronnej. To znaczy, w którym tym podmiotem sprowadzającym paliwo do Polski, w tym przypadku z Niemiec, jest np. firma z Czech. Ona uzyskuje koncesję OPZ, ona wpłaca zabezpieczenie, działa niejako na rzecz tego podmiotu polskiego.

Natomiast w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług nie uczestniczy w obrocie gospodarczym w Polsce i nie jest stroną tego obrotu. W związku z tym, kiedy później ten podmiot polski okazuje się, że tam jest słupem wręcz, czy dopuszcza się innych nieprawidłowości, uczestniczy w innych nieprawidłowościach, to ta firma czeska, która ma koncesję, w ogóle nie jest stroną, nie ma po jej stronie obowiązku podatkowego w podatku VAT.

Więc i tak nic z tego zabezpieczenia zająć nie można. Ba, mało tego, jeszcze nie traci tego swojego statusu i tego swojego zabezpieczenia i koncesji. Więc za chwilę może być inna firma na innego słupa w Polsce zarejestrowana, która na tę czeską koncesję będzie dalej funkcjonować.

Czy ten wątek się w tej kontroli pojawił? A jeżeli tak, to z jakimi wnioskami?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, wydaje mi się, że jakieś elementy z tego, co pan pytał, rzeczywiście były w trakcie tej kontroli.

Ale nie jestem w stanie podać szczegółowo, bo to już rzeczywiście najlepiej na tym poziomie szczegółowości państwa wiedzy po wielu miesiącach pracy Komisji, z punktu widzenia mojej instytucji, najlepiej by odpowiadali kontrolerzy, którzy daną kontrolę przeprowadzali.

Ja mogę powiedzieć, że oczywiście my czasami jako Najwyższa Izba Kontroli – i odwołam się tu do konkretnego przykładu – staramy się wchodzić nawet w tak szczegółowy element, jak na przykład monitoringu, wwożonych paliw i szacowania strat, które może z tego tytułu ponieść Skarb Państwa.

Mieliśmy taką kontrolę dotyczącą wwożenia płynu do spryskiwaczy z Ukrainy, który był bardzo dobrej jakości spirytusem. Dodawano tam substancje chemiczne, które łatwo można było wytracić. I według szacunków kontrolera NIK straty Skarbu Państwa z tego tytułu – to jest kontrola sprzed kilkunastu lat – były oszacowane na poziomie prawie 3 mld zł.

Ale wtedy mieliśmy dane, które umożliwiały identyfikację, bo przepis stanowił, że ten płyn do spryskiwaczy można było wwozić i nie było problemów z identyfikacją, bo wszyscy deklarowali, że go wwożą.

Później oczywiście był kłopot, bo nie można było ustalić, co się z nim działo po przewiezieniu granicy. Ale to jest już ten poziom szczegółowości akurat przeprowadzonej kontroli, gdzie na pewno dobrym adresatem tego pytania byłyby osoby po prostu ją przeprowadzające.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję. Kolejny wątek, o który chciałbym się spytać.

Nawiasem mówiąc, to też jeden z problemów, czy takich… powagi sprawy, jeżeli chodzi o to wcześniej przeze mnie sygnalizowane zniesienie zabezpieczenia w imporcie, jest to, że o ile przy obrotach wewnątrzwspólnotowych mamy system VIES, który pozwala na statystyczne porównanie przywozów i wywozów między krajami unijnymi, to w imporcie spoza terenu Unii takiego systemu nie mamy.

Ale właśnie wracając do systemu VIES i tych transakcji wewnątrzwspólnotowych. Tu w poszczególnych raportach NIK, już teraz nie pamiętam dokładnie, w których, ale wielokrotnie pojawia się wątek właśnie szybszego pozyskiwania, lepszego wykorzystania informacji z tego systemu przez polskie organy podatkowe.

Mam pytanie od strony kontroli. Czy pamięta pan, czy prowadzili państwo jakąś taką analitykę szerzej zakrojoną, właśnie porównania, zaciągając dane, czy uzyskując dostęp do danych z tego systemu wwozów i wywozów w transakcjach wewnątrzwspólnotowych?

Jest taki na przykład raport dotyczący nieprawidłowości obrotu na rynku stalą zbrojeniową. To na zlecenie Izby Hutniczej koordynował Ernst & Young, współpracowały firmy pana Rapackiego i pana Niemczyka, których wczoraj przesłuchiwaliśmy.

Tam jest przykład podany na przykład obrotu z Łotwą, gdzie w 2011 r. na Łotwie odnotowano, że do Polski wywieziono 300 tys. ton produktów stalowych, a na Polsce odnotowano przywóz z Łotwy 21 tys. Czyli 93-94% obrotu gdzieś zniknęło. Czyli można powiedzieć: albo po jednej, albo po drugiej stronie było fikcyjne i fałszywe.

Tam też przeprowadzono taką analitykę dotyczącą obrotu stalą zbrojeniową z Niemcami, Słowacją i Czechami. I tam stwierdzono te rozbieżności przez dwa lata na kwotę 1,5 mld. Znaczy – tego, co się nie zgadza w wywozie stwierdzonym w tych krajach a przywozie stwierdzonym w Polsce i na odwrót.

Mam pytanie, czy może Izba w ramach przygotowań do swoich raportów w którymś momencie, być może szerzej też z innymi krajami, w innych grupach towarowych, takie porównania… Dotarła do takich informacji i takie porównania prowadziła?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, w kontekście systemu VIES – zajmowaliśmy się nim w kontroli „Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowania zaległości w VAT". To była ta kontrola z 2009 r.

W podsumowującym ją raporcie inspektorzy wskazywali na słabości skarbowych systemów informatycznych. I także wskazaliśmy, że część opóźnień w realizacji obowiązków urzędów skarbowych spowodowana była awarią, od marca 2009 r., systemu informatycznego odpowiedzialnego za integrację danych między systemem POLTAX i systemem VIES. Opóźnienia i zaniedbania urzędów skarbowych zwiększyły w naszej ocenie – wtedy, jak pisaliśmy – ryzyko niewykrycia przypadków uchylania się od płacenia podatku i innych nadużyć.

Zresztą sprawa systemów informatycznych w obszarze podatków w zasadzie już od pierwszych kontroli była przedmiotem naszego zainteresowania. Bo tu także zauważyliśmy, że bardzo rzadko wprowadzono nowe systemy, nowe rozwiązania informatyczne. Na przykład w kontroli w 2009 r. zauważyliśmy, że ostatnie rozwiązania w tym zakresie były wprowadzane w 2005 r.

Co do konkretnych grup towarowych, to mogę powiedzieć, że nasza aktywność w tym zakresie, zresztą także na zaproszenie Ministerstwa Finansów, była aktywnością pracy w takich zespołach, seminariach roboczych. Takie spotkania były organizowane w ostatnich latach m.in. w Ministerstwie Finansów.

Uczestniczyły w tych spotkaniach także podmioty zewnętrzne. Z takich podmiotów, jak z inicjatywy sekretarza generalnego ONZ – Global Compact, czy z firm doradczych i moi współpracownicy na moją prośbę. Z uwagi na to, że te doświadczenia i szczegółowe obserwacje z kontroli uważałem, że mogą być użyteczne właśnie dla Ministerstwa Finansów w konstrukcji konkretnych przepisów, czy praktyki ich stosowania, czy w ogóle praktyki funkcjonowania urzędów skarbowych.

Prosiłem w moim imieniu… czy dyrektor Stanisław Jarosz, wzmiankowany już dyrektor Departamentu Budżetu, czy pan dyrektor Stanisław Grzelak, dyrektor Departamentu Gospodarki, który na przykład prowadził tę kontrolę paliw ciekłych, uczestniczyli w tych spotkaniach.

Wiem, że te spotkania tematyczne były poświęcone różnym asortymentom grup towarów wrażliwych. Z tego co pamiętam, tam były spotkania dotyczące paliw ciekłych, były spotkania dotyczące elektroniki, były spotkania dotyczące tytoniu, były spotkania dotyczące alkoholu.

Moim zdaniem było ich nawet więcej, bo one były… dosyć często się odbywały. I, tak jak powiedziałem, zawsze byliśmy otwarcie na to, żeby na zasadzie głosu, który bardziej szczegółowo przedstawiał informacje z naszych kontroli… moi współpracownicy uczestniczyli.

Mogłem się tak szczegółowo o tej sprawie wypowiedzieć, bo te zaproszenia były kierowane na ogół na moje ręce. Nawet mi się zdarzyło jakoś raz czy dwa w jakiejś części tych spotkań uczestniczyć. A w sposób szczególny zawsze delegowałem do uczestnictwa w tych spotkaniach pracowników właściwych merytorycznie w obszarach, które były określone jako temat wiodący danego seminarium.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Tylko tytułem też wyrównania wiedzy wśród członków Komisji… Bo tu w międzyczasie udało mi się odnaleźć odpowiedni fragment tego raportu paliwowego, dotyczący koncesji, o które się pytałem.

Krótki cytacik z tego raportu, tak żebyśmy mieli ten wątek zamknięty: „ Jednym z działań ograniczających nielegalny import paliw miało być wprowadzenie w 2014 r. konieczności uzyskania koncesji prezesa URE na import paliw. Według przedstawionej przez prezesa URE analizy ponad 200 złożonych wniosków w większości złożyły je firmy nowo powstałe, bez historii działań gospodarczych. Można więc podejrzewać, że znacząca część tych firm może być wykorzystywana w nielegalnym handlu paliwami, a koncesja jest im potrzebna jako przykrywka do zasłonięcia działalnością legalną działalności nielegalnej”. To tyle w tamtym wątku.

Natomiast ja jeszcze chciałbym się spytać o wątek odpowiedzialności… solidarnej odpowiedzialności agencji celnych, przedstawicieli w imporcie. To właśnie, jak się pytałem o to zniesienie zabezpieczeń, taką jakby metodą czy odpowiedzią, czy inną metodą uszczelnienia po zniesieniu zabezpieczeń miała być odpowiedzialność solidarna przedstawiciela.

Agencje celne muszą mieć pozwolenia na procedury uproszczone, podlegają kontroli organów celnych, zależy im na tym, żeby utrzymać ten status, bo od tego ich zdolność do… i sens w ogóle ich funkcjonowania w obrocie gospodarczym istnieje. Więc wprowadzono taki pomysł, żeby to agencje swoich klientów-importerów sprawdzały. A w razie, gdyby nie dochowały staranności, gdyby tam, mówiąc kolokwialnie, coś ten importer zbroił podatkowo, to solidarnie z nim odpowiadałaby agencja.

Natomiast niestety wprowadzono to tylko dla formy przedstawicielstwa pośredniego. Natomiast przy przedstawicielstwie bezpośrednim już ta odpowiedzialność solidarna nie obowiązywała.

Co więcej, potem jeszcze, chwilę potem okazało się, że jeszcze odpowiedzialności solidarnej zwalnia złożenie przez importera w terminie deklaracji VAT-7 – bez względu na to, czy ta deklaracja, potem stwierdzono, że była fałszywa, czy że stwierdzono, że nie była opłacona. Już nie mówiąc o bardziej skomplikowanym przypadku, że była opłacona na podstawie innej fałszywej transakcji. Później uzyskano prawo do zwrotu tego podatku, który został wpłacony.

Znów pytanie, czy jakoś może akurat w pamięci świadka pozostał ten wątek? Czy w którejś z kontroli wskazywano na to przede wszystkim, jakie były okoliczności takiej konstrukcji tych przepisów? Czyli takiego niby-zabezpieczenia, uszczelnienia, ale z ogromną ilością furtek, które powodują, że właściwie nic tu zabezpieczone nie jest.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, to w kontekście i tego pytania, i jeszcze tego wcześniejszego, bo ja też sobie teraz pozwoliłem otworzyć raport w odpowiednim momencie.

My tam wprost mówiliśmy o problemach z np. rozpoznawaniem spółek wnoszących opłatę w minimalnej wysokości 200 zł, jednocześnie deklarujących tzw. czysty obrót, tj. niewykorzystujących infrastruktury technicznej, które nie rozpoczęły prowadzenia jakiekolwiek działalności.

I sygnalizowaliśmy, że mogą to być spółki utworzone wyłącznie w celu ich sprzedaży i wykorzystania później oczywiście do fikcyjnego łańcuszka firm wykorzystywanych do wyłudzeń podatkowych. A także wskazywaliśmy na potrzebę wyeliminowania uznaniowego przekazywania przez BDG informacji o opłatach koncesyjnych do komórek organizacyjnych.

Stwierdziliśmy, że nie weryfikowano tych informacji w kontekście np. sytuacji występowania dłuższych zaległości we wnoszeniu opłat koncesyjnych. Zaś w tym kontekście już bardziej szczegółowego pana pytania… Nie jestem w stanie go teraz rozwinąć.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jasne.

Pytanie natury bardziej ogólnej. Również w swoich raportach państwo generalnie przychylacie się do tego stanowiska, o którym już wcześniej mówiliśmy, że choć niezwykle ułomne, ale jednak wprowadzanie odwróconego VAT-u na poszczególne towary, szczególnie zagrożone wyłudzeniami, działalnością karuzelową, można ocenić jako działalność uszczelniającą system.

Natomiast tu problem natury ustawodawstwa unijnego, ponieważ oczywiście taka konstrukcja niejako łamie logikę wspólnotową podatku VAT. Od początku było tak, że tylko pewne towary wskazane w załączniku do dyrektywy VAT-owskiej mogły państwa tak samodzielnie obejmować odwróconym VAT-em. A w innych przypadkach trzeba było występować o procedurę derogacyjną do Komisji Europejskiej. To oczywiście też… trzeba było wykazać bezskuteczność innych środków, realnie występujące straty itd. itd., co powodowało, że to długotrwały proces.

Często w różnych wnioskach, w odpowiedziach na wnioski branżowe, na które natrafiamy w pracach Komisji, w dokumentach, pojawia się ten argument, że właśnie tego nie wprowadza, ponieważ trzeba by najpierw uzyskać derogację, a to bardzo długo potrwa. I w ogóle efekt końcowy jest wątpliwy, czy się uda ją odzyskać, więc od tego się odstępuje.

Natomiast w 2013 r. w jednej z nowelizacji dyrektywy VAT-owskiej wprowadzono mechanizm szybkiego reagowania, który polegał na tym, że państwa członkowskie w takich obszarach szczególnego ryzyka, szczególnych zagrożeń mogą bez tej decyzji derogacyjnej od razu wprowadzić odwrócony VAT i wystąpić o decyzję. Czyli, żeby to postępowanie dotyczące decyzji derogacyjnej się już toczyło w warunkach wprowadzonego odwróconego VAT-u. Polska nigdy z tego mechanizmu nie skorzystała.

Znów pytanie, czy gdzieś, w którymś momencie w badaniu się pojawił ten wątek, jakie były tego przyczyny? Czemu nigdy w żadnym obszarze, w żadnej grupie towarowej ten mechanizm szybkiego reagowania nie został w Polsce wprowadzony?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pojawił się oczywiście jako wniosek, gdzie upominaliśmy się o wprowadzenie tego rozwiązania. Ale moim zdaniem, ja nie przypominam sobie w tym momencie takiego fragmentu, gdzie byśmy taką bardziej szczegółową analizę w tym zakresie przeprowadzili.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję. Właściwie 45 minut, przyjmiemy to. Mogę w tym momencie… Cały jeszcze wątek dotyczący Ministerstwa Sprawiedliwości. Ale to może ktoś z koleżanek i kolegów lub ja w drugiej turze poruszę.

Tylko, zanim jeszcze oddam głos, mam pytanie. Przerwę, jak planujemy teraz następną?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To ja poproszę o przerwę.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

A czy… bo jeżeli zadajemy… Bo zadajemy w 45-minutowych blokach. Gdybyśmy co 45 minut robili przerwy i jeszcze widzimy, jak to czasem bywa, to może jeszcze 15 minut chociaż, co godzinę?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Zgadzam się.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Tak? Dobrze. To jeszcze prosimy pana posła.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dziękuję bardzo.

No właśnie kwestia pełnienia przez pana funkcji ministra sprawiedliwości. Czy pan pamięta projekt Prawa i Sprawiedliwości, poselski projekt Prawa i Sprawiedliwości, o konfiskacie rozszerzonej?

Dużo było w ramach prac Najwyższej Izby Kontroli kontroli, że… Z tych kontroli wynikało, że ten procent odzyskiwanego majątku czy wyłudzonego podatku jest bardzo niewielki – on tam sięgał kilku procent.

Czy pan miał świadomość, że taki projekt w 2008 r., 2009 r., 2010 r., on leżał w podkomisji i, że tak powiem, był na stole, gotowy do przyjęcia? A wówczas Sejm go nie przyjął.

Ja mam jeszcze prośbę do pani mecenas. Wielokrotnie już… pan przewodniczący jest bardzo liberalny, ale rola pani mecenas nie polega na podpowiadaniu panu… No, wielokrotnie…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To była uwaga proceduralna, panie przewodniczący, ale będziemy tu prosić… będę prosić…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Jeżeli osoba wezwana ma wątpliwości, to zgłasza się ewentualnie do pełnomocnika. A pełnomocnik sam, z własnej inicjatywy nie powinien co chwilę podpowiadać. Tak że, pani mecenas, bardzo proszę tego nie nadużywać.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Ja zapewniam, że nie podpowiadam, panie pośle. Natomiast zwracam uwagę, że szereg pytań zawiera pewne tezy. Ja nie chcę przełamywać biegu czynności, dlatego nie chcę wchodzić, ale zwracam uwagę klientowi, że niektóre pytania zawierają tezy.

Mogłabym reagować częściej i prosić na przykład o uchylenie pytania, a nie chcę tego robić, bo to oczywiście zakłóca bieg czynności. Jak nie jest konieczne, to tego po prostu nie robię.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Już mówiąc kolokwialnie, prosiłem panią mecenas, żeby jednak nie mówić, że pytanie jest z tezą…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze, dobrze.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…i nie ingerować w wystąpienie pana przewodniczącego. To już pan przewodniczący zna całość.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

OK, to myślę, że nie będziemy nadużywali przepisów w tym zakresie.

Dobrze, więc… Jak pan pamięta, ten projekt, czy on… dlaczego on nie został wówczas przyjęty?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ja pamiętam, że była dyskusja w ogóle – to są oczywiście zdarzenia sprzed 10 lat – o problemie konfiskaty rozszerzonej.

I oczywiście z tej dyskusji to, co pamiętam, to oczywiście bardzo podzielone opinie prawników. Także w takim zakresie, że oczywiście projekt, który obejmuje konfiskatę rozszerzoną, on zakłada przyjmowanie całego szeregu domniemań prawnych, na podstawie którego odpowiadają nie tylko sprawcy, ale również osoby, które w jakikolwiek sposób czy formie nabyły mienie pochodzące z przestępstwa.

Ja nawet teraz, przygotowując się troszeczkę do spotkania z państwem, sięgałem do różnych dokumentów w tym zakresie. I państwo też zapewne znacie, że opinie w tym zakresie były różne. Ja mam przed sobą opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka –

delikatnie mówiąc, sceptyczną do tego projektu; czy analizy naukowe, które będę mógł przekazać, też, które mają wątpliwości w tym zakresie.

Osobiście trzymam kciuki – znam też troszkę statystyki – żeby ten projekt odniósł… to narzędzie dało te efekty, które planujemy. Tylko też uważam, że ta ocena będzie mogła być dokonana dopiero za jakiś czas. Tak w kontekście skuteczności w sensie możliwych różnych odwołań od wykorzystania… korzystania z tego narzędzia, jak i w kontekście oczywiście zgodności przepisów, a w szczególności jego stosowania. Bo w tym zakresie, jak wiemy, zainteresowani mogą składać swoje wnioski do sądu.

Więc samego projektu, przepraszam, nie pamiętam. Za to pamiętam tę dyskusję, która…w jakiejś części pamiętam tę dyskusję, która wtedy była prowadzona.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

To, że to jest projekt trudny i w jakimś sensie podlegający różnym ocenom, to nie ulega najmniejszej wątpliwości.

Ale jest stosowany w wielu krajach i właściwie bez tego narzędzia w postaci konfiskaty rozszerzonej państwo jest praktycznie, że tak powiem, ubezwłasnowolnione.

Czy pan się z tym zgadza, czy nadal pan… Czy pan zmienił zdanie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak powiedziałem, to już jest teza to, co pan…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…powiedział.

Za to ja trzymam kciuki, żeby to narzędzie dało pozytywne efekty z punktu widzenia tych, którzy odpowiadają za ściganie przestępstw podatkowych, i oczywiście nie było stosowane niezgodnie z przepisami, w sposób naruszający… Mówimy o przepadku mienia z punktu widzenia tych, których to dotyczy.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze, dziękuję bardzo.

W takim razie poproszę o odniesienie się pana z kolei do… JPK już był, ale jeszcze chciałbym o split paymencie.

Komisja Europejska już w 2011 r. proponowała split payment i w planie zespołu ministra Cichonia też to było. Natomiast wiemy, że później już… to praktycznie od 2012 r. czy od 2011 r. już o tym się mówiło. Natomiast w 2015 r. już nie było klimatu na te zmiany.

Czy pan jako Najwyższa Izba Kontroli, czy pan… Jak oceniał to, że przez tyle lat o tym rozmawiano, a nie zostało to wdrożone, mimo że wyście też widzieli ten problem, że nie jest to wdrożone?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ocena ze strony Najwyższej Izby Kontroli była w tym zakresie jasna i czytelna. Wnioskowaliśmy o wprowadzenie split paymentu i możliwości jego stosowania, dzielonej płatności, jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej. W tym zakresie stanowisko NIK było bardzo jasne. Ono jest zapisane w raportach.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Pan też zawarł taką wypowiedź, czy udzielił takiej wypowiedzi: „Według naszych analiz ewidentnie za wolno zaczęli reagować na te działania. Trochę nasze Ministerstwo Finansów jest jak dziecko we mgle”.

Czy to dotyczy tylko split paymentu, czy dotyczyło też innych rozwiązań, które były w zakresie wyłudzeń podatku VAT realizowane?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie *(niezrozumiałe)*, odwołuje się pan do nielegalnie nagranej rozmowy, której ten, który zlecał, teraz jest ścigany listem gończym i wypada mi tylko złożyć życzenia,

żeby policja skutecznie odprowadziła go do zakładu karnego celem wykonania kary pozbawienia wolności, która na nim ciąży.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze. To dziękuję. W takim razie, czy w pana ocenie split payment to jest alternatywa dla rejestru faktur on-line, czy raczej alternatywa dla odwróconego obciążenia? I które z tych rozwiązań mogłaby ona zastąpić?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, znowu pan prosi mnie o ocenę. Ja mogę powiedzieć, jakie wnioski formułowaliśmy. Do ocen nie będę się ustosunkowywał.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

To czy w tym zakresie mieliście w analizach wnioski jakieś? W kontrolach.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To znaczy tak. Co do split payment – tak. Co do drugiej części pana pytania – nie pamiętam.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy w kontrolach Najwyższa Izba Kontroli natrafiła na prace nad rejestrem faktur on-line?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

My wnioskowaliśmy o wprowadzenie takiego rozwiązania. Przepraszam, zaraz mogę poszukać, w którym to było raporcie.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Nie, ale czy na prace nad tym projektem natrafiliście gdzieś?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie pamiętam w tym momencie. Pamiętam, że wnioskowaliśmy o to, żeby takie rozwiązanie wprowadzić. A nie jestem w stanie powiedzieć, czy były jakieś prace nad tym rozwiązaniem prowadzone.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Jeżeli chodzi o odwrotne obciążenie, to jakie były w tym zakresie wnioski wynikające z kontroli?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Wprowadzenie tego rozwiązania.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Czy samo wprowadzenie rozwiązania wystarczało do tego, żeby poprawić ściągalność podatku i wyeliminować oszustwa?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, proszę zwrócić uwagę. My sformułowaliśmy łącznie kilkanaście wniosków. Ja nie jestem w stanie i to mówiłem… I nikt moim zdaniem nie jest w stanie odpowiedzialnie powiedzieć, które z tych narzędzi, w jakim zakresie przyczyniało się, czy –na wcześniejszym etapie prac – przyczynić się mogło do poprawy ściągalności podatków.

Więcej, moi współpracownicy, eksperci w moim Departamencie Budżetu, też to podkreślają. Tak jak zauważamy i mówimy to w ostatnich raportach, że nastąpiła poprawa ściągalności podatków, tak też nie jesteśmy w stanie ocenić, które z tych narzędzi, w jakim zakresie się do tego przyczyniło.

Generalna ocena jest taka, że najważniejszym był jednolity plik kontrolny. A ile na to się przyczynił na przykład wzrost gospodarczy… Dlatego ja nie jestem w stanie dokonać takiej oceny w oparciu o raporty Najwyższej Izby Kontroli.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale oceny, analizy wykonania budżetu… Co roku Najwyższa Izba Kontroli dokonuje tych analiz. I były radykalne, np. pomiędzy 2011 r. a 2012 r. spadek produktu krajowego brutto –tam z 4,5% wzrost był, nagle spadło to do 1,9%.

Czy też w tym zakresie były jakieś analizy, które by pokazywały, czy na to miały wpływ na przykład wyłudzenia w podatku VAT?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, nie mam żadnej wątpliwości, że jeżeli mówimy o pogorszeniu ściągalności, co zresztą mówiliśmy w raportach, to na to ma wpływ na przykład niska egzekucja właśnie tych należności, które są udokumentowane jako transakcje fikcyjne.

Tak, w tym zakresie, na tym poziomie ogólności nie mam żadnej wątpliwości, że należy się z pana opinią zgodzić.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy też w którejś z… w którymś z raportów było odniesienie się do tego, że w 2015 r. ministerstwo już mówiło, że nie dokonuje zmian w podatkach. Tak to zostało określone – nie ma klimatu. A jednocześnie w końcówce 2014 r. powoływano radę konsultacyjną.

Czy to nie były wtedy działania, które tylko narażały Skarb Państwa na straty?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ale, panie przewodniczący…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Radę konsultacyjną do spraw zmian w podatku.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… ja się z panem nie mogę zgodzić akurat teraz, bo przecież w 2015 r. wszedł jednolity plik kontrolny. Więc nie można powiedzieć, że nie było klimatu, bo wręcz przeciwnie – wprowadzono kluczową, jedną z kluczowych ustaw w sensie właśnie uszczelniania systemu podatkowego.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale czy według NIK to było… ten jednolity plik kontrolny to był zgodny z zaleceniem Komisji Europejskiej? Czy to było takie rozwiązanie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, nie jestem w stanie ocenić. My nie kontrolujemy Komisji Europejskiej.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Nie, to jest oczywiste, że nie. Natomiast powołujecie się na zalecenia Komisji Europejskiej w ocenie, a jednocześnie mówi pan, że wykonane…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tylko powtórzę jeszcze raz.

My wnioskujemy – bo też pamiętam, że pan przewodniczący przecież o to pytał – o wprowadzenie konkretnych rozwiązań, a już nie ocenialiśmy dokładnie, czy wprowadzono je dokładnie tak, jak jest to opisane w przepisach, w stanowisku Komisji Europejskiej.

Nie jestem w stanie odpowiedzieć. To by wymagało przeprowadzenia kolejnej ewentualnie kontroli. Jeżeli państwo będziecie tym zainteresowani, komisje sejmowe mogą – a komisja budżetu w sposób szczególny – złożyć o to wniosek. Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Czy były kontrole, które by te wasze zalecenia potem oceniały, czy one zostały wprowadzone w życie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, powiedziałem, że w tym zakresie nie mieliśmy kontroli, żeby oceniała, czy realizacja… czy przyjęte rozwiązanie jest takie, które realizuje te rekomendacje Komisji Europejskiej.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Czy do tych… generalnie do tych raportów, które… czy kontroli, które żeście robiły, było… Najwyższa Izba Kontroli robiła, było dużo zastrzeżeń ze strony Ministerstwa Finansów?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Jesteśmy państwu w stanie oczywiście przygotować statystykę, od którego raportu, jaki podmiot się odwołał.

Ja też nie jestem w stanie tego w tym momencie powiedzieć. Bo, tak jak mówię, przy kilkuset kontrolach rocznie mniej więcej, szczególnie przy instytucjach centralnych, mniej więcej ta statystyka nie uległa zmianie. Czy przy tym rządzie, czy przy poprzednim – mniej więcej do połowy kontroli organy kontrolowane składają na ogół zastrzeżenia.

Jak było w przypadku każdej z kontroli – oczywiście tych, które dzisiaj omawiamy – jeżeli państwo jesteście zainteresowani, przygotujemy taki wykaz.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A pan nie pamięta, czy… No, bo to…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, nie.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

… minister czy któryś pisał. Więc to nie dotyczy kilkuset kontroli, tylko kilku kontroli.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To już powiem, jaka jest procedura. Nie może nie pisać minister, bo zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli wyłącznie kierownik kontrolowanej instytucji może zgłosić formalnie zastrzeżenia.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Nie, to my wiemy.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Więc jakby się nie podpisał pod tym minister czy osoba z upoważnienia ministra, które byłoby dołączone, to zastrzeżenia by w ogóle nie były przyjęte i nie byłyby rozpatrywane.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

No, ministrowie, oczywiście, że ministrowie – czy tam wiceminister z upoważnienia ministra – pisali też o wykonanych… o wykonaniu zaleceń.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Też przygotujemy państwu. Bo za każdym razem, po każdej kontroli każdy minister informuje o wykonanych zaleceniach w tym zakresie. Przedstawimy Komisji, jeżeli państwo jesteście tym zainteresowani, wykaz tych odpowiedzi poszczególnych ministrów.

Pamiętajmy oczywiście o jednej rzeczy. To jest pewne ogólne sformułowanie, że minister informuje, albo że zrealizował, albo że przyjął do realizacji. Ta formuła, że: „Przyjąłem do realizacji" jest, dyplomatycznie mówiąc, dosyć pojemna. Bo to znaczy w praktyce, że minister ma intencje przyjęcia do realizacji tego wniosku. Bardzo często jest to napisane na tym poziomie ogólności, że: „Planuję realizację wniosków w powyższym zakresie".

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Chciałem do tego jednolitego pliku kontrolnego, bo z informacji, które są powszechnie wiadome, że ten… to rozwiązanie, które zostało wprowadzone, absolutnie nie było zgodne z tym, co Najwyższa Izba Kontroli zaleciła i co Komisja Europejska zaleciła.

Czy wyście tego naprawdę nie kontrolowali później?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ja nie mogę, w przeciwieństwie do państwa inaczej się wypowiadać, jak w oparciu o precyzyjny zapis albo z naszego raportu, albo ze… albo z mojej opinii do stanowiska ministra.

Jeżeli państwo jesteście tym zainteresowani, czy minister odpisał, że zrealizuje, czy w jaki sposób, to oczywiście, że przygotujemy zestaw wszystkich odpowiedzi Ministerstwa Finansów w tym zakresie. A także dołączymy nasze… naszą opinię do stanowiska ministra.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Niewątpliwe po dzisiejszym posiedzeniu podejmiemy decyzję, jak dalej tutaj w zakresie tych raportów, które zostały przedłożone i na podstawie pańskich odpowiedzi… No, będziemy musieli jakoś na to zareagować, bo myślę, że przynajmniej na razie jest duży niedosyt, jeżeli chodzi o wiedzę, którą pan nam przekazuje. Ale to zobaczymy, może to się zmieni.

Czy w zakresie solidarnej odpowiedzialności też Najwyższa Izba Kontroli oceniała to jako rozwiązanie skuteczne i rozwiązanie, które zalecaliście w takiej formule, jak zostało wprowadzone?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, to ja tym bardziej, żeby zaspokoić pana oczekiwanie tej pogłębionej informacji, obiecuję, że to przygotujemy w zakresie, w jakim było stanowisko ministra finansów i opinia Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie.

A z uwagi na ten wymóg, o którym mówiłem, akurat wyjątkowej potrzeby precyzyjności, bo to są stanowiska całej instytucji, a ja nie wypowiadam swoich stanowisk osobistych w tym zakresie, przygotujemy to na piśmie. I z własnej inicjatywy także pozwolę sobie jeszcze w tym tygodniu wszystkie te pisma do Komisji przekazać.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy pamięta pan któreś z tych stanowisk w tym zakresie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Moja pamięć będzie lepsza w oparciu o dokumenty, które państwu przekażę.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze, i w tym momencie byśmy zrobili krótką przerwę – jest godzina 12:16 – do godziny 12:25. Bardzo proszę państwa członków Komisji o punktualne przybycie. Po przerwie pan poseł będzie kontynuował swój blok pytań.

Ogłaszam przerwę do 12:25.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Wznawiam obrady Komisji.

Proszę, pan przewodniczący Smoliński kontynuuje.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dziękuję bardzo.

W ramach kontroli „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi" Najwyższa Izba Kontroli bardzo dużo uwagi poświęciła problematyce regulacji rynku paliw ciekłych. Między innymi wskazano, że minister gospodarki nie prowadził analiz w zakresie stopnia realizacji narodowych celów wskaźnikowych, tj. tam, jak oszuści nie realizowali też tych celów, czyli zapasów odpowiednich; wpływu liczby podmiotów posiadających koncesję na rozmiar szarej strefy, niemożność kontrolowania przez URE wypełnienia warunków koncesji przez ponad 8 tys. koncesjonariuszy.

Pytanie, czy Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, dlaczego minister gospodarki Waldemar Pawlak albo też Janusz Piechociński nie realizowali postulatów branży w zakresie uporządkowania systemu koncesjonowania paliw, aby koncesja była dokumentem potwierdzającym wiarygodność firmy?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak jak pan przewodniczący zauważył, my oceniliśmy, że pewne działania nie były przeprowadzone.

Ta ocena, tu uzupełnię, dotyczyła po kolei trzech ministrów: ministra Waldemara Pawlaka, ministra Janusza Piechocińskiego i ministra Krzysztofa Tchórzewskiego. I w tym zakresie już nie analizowaliśmy szczegółowo dlaczego.

Opisaliśmy za to bardzo dokładnie, jaki jest stan faktyczny i jakie działania trzeba podjąć na przyszłość.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy sygnalizowano, że URE nie ma dość etatów na kontrolowanie spółek z koncesjami, na egzekwowanie opłat koncesyjnych?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To jest nasz wniosek. To jest nasz wniosek przecież, że trzeba doetatyzować zarówno kadrowo, jak i wzmocnić finansowo Urząd Regulacji Energetyki w kontekście obowiązków, które są przed nim postawione w zakresie nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy zwrócono uwagę na to, że rozwiązanie karne w postaci grzywny 5 tys. za brak koncesji to jest praktycznie rozwiązanie, które nie ma żadnego skutku? Bo co to jest 5 tys., grzywna 5 tys., w sytuacji, kiedy obraca się miliardami? Czy na to też zwracano uwagę?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja bym musiał szczegółowo zerknąć do raportu, ale wydaje mi się, że my w tym raporcie mówiliśmy także o realności kar w kontekście także potencjalnych zysków, które wchodzą w rachubę przy handlu w branży paliw ciekłych.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy w odpowiedzi minister Piechociński np. odnosił się do tego, że praktycznie znosi procedurę koncesji na rzecz takiej ewidencji tylko oświadczeń? Czy też była ocena tego?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak się umówiliśmy, żeby być precyzyjnym, jeszcze w tym tygodniu wszystkie odpowiedzi wszystkich ministrów w kontekście kontroli, które dzisiaj państwu przedstawiałem, prześlemy do Komisji.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

To jeszcze tylko jeszcze jedno pytanie odnośnie tworzenia rejestrów przedsiębiorców energetycznych posiadających koncesje. Bo też w tym zakresie branża składała wnioski. Wiem, że NIK też do tego się odnosił. Czy to też było w ocenie NIK?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie pamiętam w tym momencie.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy też była może odpowiedź ministra Piechocińskiego, który odpowiadał za prawo energetyczne, dlaczego nie wprowadził takiego rozwiązania, jak później zostało wprowadzone, takiego tzw. pakietu energetycznego w 2016 r.? Było jakieś odniesienie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Oczywiście, ustalimy to w oparciu o dokumenty, które w tym tygodniu państwu przekażemy.

Tylko muszę jedną rzecz także zaznaczyć. Czy złożenie zastrzeżeń, czy później przedstawienie stanowiska ze strony ministra, także z informacją o realizacji wniosków pokontrolnych – nie każdy minister z tego narzędzia skorzystał.

Dlatego przygotujemy państwu szczegółową kwerendę, który minister z tej możliwości skorzystał i co w swoim stanowisku zawarł.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A też bardzo ważny element to był to Narodowy Cel Wskaźnikowy. To nawet firma EY w 2013 r. i 2014 r. zwracała na to uwagę, że to jest niebezpieczne dla gospodarki, czy nawet… interes narodowy jest tym zagrożony.

Czy też na to Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak powiedziałem, my w sposób szczególny zwróciliśmy uwagę, że podejmowane działania, czy to ze strony poszczególnych urzędów, czy ze strony poszczególnych ministrów, nie służyły zapobieganiu nieprawidłowościom występującym w obrocie paliwami ciekłymi.

Mówię oczywiście o nieprawidłowościach w sposób szczególny w zakresie fiskalnym. I także na tamtym etapie przeprowadzenia kontroli, oczywiście oceniając pozytywnie wprowadzenie pakietu paliwowego, powiedzieliśmy, że oczywiście ocenę co do skutków, jakie przyniosły te regulacje, będziemy przedstawiać w oparciu o wpływy, które w tym obszarze administracji celnej i skarbowej udaje się pozyskiwać.

I zresztą rokrocznie my taką ocenę zawieramy w kontekście wpływów ogólnych z podatków w analizie z wykonania budżetu państwa, której, tak jak już mówiłem, nieodłącznym elementem jest analiza wpływów podatkowych.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale chodziło mi o to NCW, czyli Narodowy Cel Wskaźnikowy, i te kwestie utrzymywania zapasów obowiązkowych, bo brak w tym zakresie zagrażał bezpieczeństwu energetycznemu. Czy też Najwyższa Izba Kontroli na to zwracała uwagę?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, w tym zakresie jako wniosek my zapisaliśmy, że: „Minister energii dysponował danymi w zakresie realizacji obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz danymi niezbędnymi do weryfikacji realizacji obowiązków dotyczących Narodowego Celu Wskaźnikowego. Jednakże dane te, ze względu na brak dostępu do informacji gromadzonych w ramach statystyki celnej, nie zostały wykorzystane m.in. do określenia rozbieżności w zakresie wolumenów paliw podlegających obowiązkom podatkowym, a tym samym do próby oceny szarej strefy na rynku paliw. NIK zauważa, że Ministerstwo Energii (a wcześniej Ministerstwo Gospodarki) nie wnioskowało do ministra finansów o udzielenie dostępu do danych gromadzonych w ramach statystyki celnej i nie rozważało takiej konieczności".

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy w ramach kontroli stwierdziliście, że zostały wprowadzone jakieś skuteczne rozwiązania, które rzeczywiście na rynku paliw byłyby pozytywnie oceniane przez branżę, ale także zabezpieczały interesy państwa?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak powiedziałem, pozytywnie oceniamy wprowadzenie pakietu paliwowego. Też…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale myślę o tym okresie wcześniejszym.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Wyraźnie mówiliśmy, że uważamy, że w tym zakresie… Zresztą takie były nasze wnioski o wprowadzenie pewnych rozwiązań. Te rozwiązania, tak jak powiedziałem, znalazły się w pakiecie paliwowym. I sam fakt jego wprowadzenia oceniamy pozytywnie.

A oczywiście skala tych pozytywnych następstw musi być oceniona w oparciu o realizację wpływów podatkowych w obszarze handlu paliwami ciekłymi.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale mnie chodziło o ten okres 2007–2015. Czy tam były jakieś skuteczne rozwiązania wprowadzone, które pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli oceniła?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, okres objęty przez nas kontrolą to był od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2016.

I, tak jak już mówiłem, oceniliśmy działania podejmowane przez organy administracji rządowej jako działania, które nie doprowadziły do ograniczenia liczby podmiotów działających w szarej strefie lub dokonujących oszustw podatkowych.

Pomimo iż problem występowania tzw. szarej strefy na rynku paliwowym został już zidentyfikowany w 2012 r., to dopiero w trzecim kwartale 2016 r. doszło do wprowadzenia tzw. pakietu paliwowego oraz pakietu energetycznego, który ma służyć zapobieganiu nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi.

Ale nie miały te działania jeszcze charakteru, w naszej ocenie, systemowego. Polegały głównie wcześniej na działaniach interwencyjnych, ukierunkowanych głównie na uszczelnienie systemu fiskalnego.

Bardzo to mocno podkreślam – oceny, które my formułujemy, są zawsze za okres, który objęliśmy kontrolą. Okres, który objęliśmy kontrolą w kontroli „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi", to był okres 1 stycznia 2015 r. – 30 czerwca 2016 r. oraz także odnotowaliśmy fakty, które miały miejsce później, czyli w tym przypadku pakiet paliwowy. Tak jak powiedziałem, oceniliśmy jego przygotowanie i przyjęcie jako ocenę… Oceniliśmy to pozytywnie.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Z raportów też wynika, że Ministerstwo Finansów prezentowało – tak to było określone –klasyczne podejście reaktywne do kreowania zmian prawnych i organizacyjnych w zakresie przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym w VAT.

Oznacza to, że nie prowadzono własnych prac analitycznych albo nie polegano na przekazie ze struktur organizacyjnych Ministerstwa Finansów, które mogłyby sygnalizować konieczność zmian.

Czy w tym zakresie też Najwyższa Izba Kontroli jakieś zalecenia wydawała?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nawet jeszcze doprecyzuję cytat pana przewodniczącego.

My napisaliśmy w swojej ocenie, że: „Funkcjonujące w tych służbach systemy informatyczne nie współpracowały ze sobą, co skutkowało rozproszeniem baz danych. Brak jednolitych procedur, rozproszone bazy danych, niewystarczająco rozwinięte kanały komunikacji pomiędzy organami, a także wykonywanie tych samych zadań na potrzeby trzech różnych postępowań kontrolnych potwierdzają, zdaniem NIK, potrzebę dokonania konsolidacji i ujednolicenia procedur baz danych, jak też usprawnienia komunikacji między tymi służbami". I tutaj napisaliśmy, że utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej powinno w naszej ocenie sprzyjać tym działaniom naprawczym.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

W kolejnym raporcie, jeżeli chodzi o Najwyższą Izbę Kontroli, tj. „Przeciwdziałanie wprowadzeniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne", z jednej strony NIK zauważył, że w resorcie funkcjonuje kilka zespołów doradczych: zespół do efektywnego zwalczania oszustw, międzyresortowy… czy międzysektorowy zespół, rada konsultacyjna.

I one też wskazywały na wiele rozwiązań, które powinny zostać wprowadzone, jednakże ich nie wprowadzano, tak? Jaka była ocena Najwyższej Izby Kontroli tych działań po stronie Ministerstwa Finansów?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nasza ocena była… Oceniliśmy negatywnie skuteczność działania Ministerstwa Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Okres objęty kontrolą w tym wypadku to był 2014 r. oraz pierwsze półrocze 2015 r. I skąd taka ocena?

W kontrolowanym przez nas okresie wyraźnie wzrastała, liczona przede wszystkim kwotowo, wielkość wykrytych przez organy kontroli skarbowej czynności fikcyjnych – i to jest oczywiście dobra informacja – co skutkowało również wzrostem kwot wymierzonego podatku.

W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę prawie 20 mld, rok później to już było ponad 33 mld, a w pierwszym półroczu 2015 r. już ponad 28 mld. Cały 2015 r. to było ponad 80 mld.

Ale na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wymierzyły urzędy należny podatek w kwotach 2 mld 300 mln w 2013 r., 5 mld 200 mln rok później oraz

4 mld 900 mln tylko w pierwszym półroczu 2015 r. Jednak wpłaty do budżetu państwa w latach 2013 – 2014 i w pierwszym półroczu 2015 r. – i to jest chyba najważniejsza informacja – wyniosły zaledwie 162 mln zł, tj. 1,3% kwot wynikających z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej.

I stąd w naszej ocenie niska skuteczność w odzyskiwaniu należnego podatku spowodowała gwałtowny wzrost zaległości w VAT z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku… i usług.

Bo na koniec 2013 r. było to 5 mld 100 mln zł, a na koniec czerwca 2015 r. było to już ponad 14 mld zł. I w związku z tym oczywiście w naszej ocenie możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie.

I też ocenialiśmy tam oczywiście… mówiliśmy o poszczególnych działaniach, które w tym zakresie były podejmowane. Ale ocenę ogólną – tak jak prosił pan przewodniczący –teraz przedstawiłem.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy NIK badał przyczyny, dla których, mimo sygnałów ze strony pracowników, tych zespołów eksperckich różnych, praktyków zewnętrznych, udało się praktycznie wprowadzić tylko dwa rozwiązania, czyli odwrócony VAT i solidarną odpowiedzialność?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ale mówimy w kontekście tej kontroli, o której teraz mówiłem?

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Tak.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

W kontekście tej kontroli my, oceniając zaproponowane przez ministra finansów mechanizmy, stwierdziliśmy, że działania uszczelniające skierowane zostały podobnie jak przy poprzedniej modyfikacji. Mówię o nowelizacji ustawy z 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług na obszary działalności gospodarczej, w których zidentyfikowano istotne nieprawidłowości.

Ale nie umożliwiały natomiast one ograniczenia oszustw w sposób systemowy, to znaczy – niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze. Zastosowane w naszej ocenie rozwiązania systemowe, czyli mechanizm odwróconego obciążenia oraz instytucja odpowiedzialności solidarnej nabywcy, i organizacyjne w naszej ocenie okazały się niewystarczające dla poprawy skuteczności zwalczania oszustw popełnionych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji oraz nie dały wystarczających efektów – w sensie ograniczenia zagrożeń dla gromadzenia dochodów budżetu państwa.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

A czy NIK oceniał również to, że wiele zespołów różnych, które funkcjonowały, w zasadzie zajmowały się tym samym? Czy nie było to swego rodzaju marnotrawienie i potencjału, i środków finansowych przez resort? Jaka to ocena była? Jaka była ocena?

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Przepraszam bardzo.

Ja nie chcę ingerować. Niemniej panie pośle, w tym pytaniu jest jednoznaczna sugestia. Właściwie zawiera odpowiedź oczekiwaną przez pytającego.

Dlatego bardzo prosiłabym o uchylenie tego pytania. Nie ma przewodniczącego, nie wiem, kto przejął w tej chwili stery. Tak. Czyli to byłoby autouchylenie albo po prostu korekta pytania. O to bardzo proszę, bo rzeczywiście jest bardzo sugestywne.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze. Przejdziemy do innego. Nie będę tego pytania… nie oczekuję odpowiedzi w takim razie.

To czy wnioski tych ciał wszystkich, które w zasadzie były jednakowe, nie świadczą o tym, że były wręcz oczywiste potrzeby realizacji tych wniosków?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ja się przychylam do pana opinii i zawsze widzę potrzebę realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale z ustawy wynika, że minister… Najwyższa Izba Kontroli może kierować wnioski… szybkie wdrożenie rozwiązań mających np. poprawić skuteczność w zwalczaniu oszustw. Czy…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Takie wnioski formułowaliśmy.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale potem... Rozumiem. Wniosek był, tylko że nie było dalej kontynuacji, sprawdzenia, czy to rzeczywiście zostało wdrożone.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak już wielokrotnie dzisiaj mówiłem, zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli wnioski i rekomendacje przedstawiane przez NIK nie są wnioskami wiążącymi.

Podmiot kontrolowany sam decyduje, czy je wdraża, czy ich nie wdraża. I w tym zakresie… Zresztą tak działają wszystkie organy kontroli na świecie w demokratycznych państwach prawa, że my nie jesteśmy organami władczymi. My nie podejmujemy decyzji za podmiot kontrolowany.

Przedstawiamy wnioski, przedstawiamy rekomendacje, ale to przedstawiciele tej instytucji decydują później samodzielnie, czy te wnioski i rekomendacje wdrażają.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Czy w ocenie NIK reakcja legislacyjna na problemy, które wynikały w gospodarce – bo taki był w efekcie skutek – i w budżecie… ta reakcja była prawidłowa czy spóźniona? Jaką ocenę tych zmian legislacyjnych miała Najwyższa Izba Kontroli?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pan przewodniczący znowu prosi mnie o ocenę ogólną. A ja mogę tylko formułować oceny w oparciu o wnioski z poszczególnych raportów.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dokładnie o to mi chodzi. Może w skrócie powiedziałem, ale dokładnie tak.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ale to… Jeżeli pan oczywiście ma takie życzenie, to ja jeszcze raz przeczytam wszystkie te kontrole, które przeprowadziliśmy, bo ja je, przedstawiając państwu...

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Nie, nie wszystkie. Mnie chodzi o...

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

... za każdym razem przedstawiałem również naszą ocenę kontrolowanego obszaru.

Nie ma jednej odpowiedzi na to pytanie. Ja mogę po kolei przypomnieć każdą z kontroli i przedstawić ocenę, jaką w tym zakresie mieliśmy.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale sam pan mówi, że ocenę. Właśnie o tę ocenę się pytam. Nie o pana ocenę, tylko o ocenę Najwyższej Izby Kontroli.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak jest.

W związku z tym w 2010 r. przeprowadziliśmy kontrolę, która dotyczyła problemów związanych ze ściąganiem, z poborem VAT-u, ze względu na to, że ściągalność podatku VAT jest jednym z najistotniejszych obszarów.

I w wyniku tej kontroli my stwierdziliśmy, że potrzeba jest podjęcia natychmiastowych… potrzeba jest podjęcia działań przez ministra finansów w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych, wspomagających urzędy skarbowe w obszarze analizy poprawności rozliczeń transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz rejestracji podatników.

Przedstawiliśmy ocenę, że skuteczne egzekwowanie od jednostek podległych ministrowi finansów rzetelnego aktualizowania danych rejestracyjnych podatników VAT wymaga szybszego wykreślenia z rejestru podatników niespełniających wymogów, prowadzenia bieżącej analizy informacji o transakcjach wewnątrzwspólnotowych dostępnych w sieci, o którą przewodniczący Horała pytał, czyli w sieci VIES, i wyjaśnienia rozbieżności w tym zakresie. A także wyeliminowania opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na wnioski innych państw członkowskich.

Dla odmiany w kontroli z 2013 r. „Zwalczanie oszustw podatkowych od towarów i usług" stwierdziliśmy, że skala nadużyć narasta – w związku z tym oczywiście była krytyczna nasza ocena Ministerstwa Finansów – że rosną kwoty uszczupleń VAT-u, a poziom kwot odzyskiwanych przez Skarb Państwa z tego tytułu jest niski.

Organy kontroli skarbowej, w naszej ocenie, oraz organy podatkowe nie potrafiły skutecznie przeciwstawić się tej tendencji. NIK informowała o tym posłów, a po kontroli skierowaliśmy wniosek do ministra finansów o szybsze wprowadzenie takich rozwiązań, które sprawdziły się w innych krajach.

Czyli między innymi: przyspieszenia prac nad wdrożeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT opartych na jednolitym pliku kontrolnym, szerszego wykorzystania instrumentu współpracy międzynarodowej na etapie rozpoznawania zagrożeń czy typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenia kontroli, zintensyfikowania współpracy między służbami podległymi ministrowi finansów oraz organami ścigania, szybszego pozyskiwania oraz przetwarzania danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli, a także kontynuowania szkoleń inspektorów kontroli skarbowej i pracowników urzędów skarbowych w zakresie wiedzy i umiejętności w zwalczaniu oszustw podatkowych; czy także zawnioskowaliśmy o poprawę skuteczności odzyskiwania należnych kwot wymierzanych w decyzjach pokontrolnych.

W 2014 r. kolejny raz wróciliśmy do problematyki związanej z poborem VAT-u. Tym razem, sprawdzając nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

Jak państwu mówiłem już, oceniliśmy negatywnie niską skuteczność w tym zakresie służb skarbowych, wnioskując między innymi o wprowadzenie tzw. ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Zresztą w tymże 2014 r. zwróciliśmy także uwagę, wręcz używałem sformułowania… Ostrzegałem wtedy na poziomie posiedzenia plenarnego Sejmu, że drugi rok z rzędu znacząco wzrastały zaległości podatkowe, a jednocześnie ulegała obniżeniu skuteczność ich egzekucji. W rezultacie dochody podatkowe w układzie 2013 r. do 2012 r. były niższe o 2,7%.

W 2015 r. wypowiadaliśmy się w kontekście nowych regulacji w kontroli „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne". Pozytywnie oceniliśmy wprowadzenie przez ministra finansów przepisów ustawowych z dnia 10 września 2015 r. nowelizacji ustawy – Ordynacja podatkowa, wprowadzającej jednolity plik kontrolny.

Ale jednocześnie powiedzieliśmy, że działania ministra finansów i podległych mu organów w kontekście przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne dalej w naszej ocenie były niewystarczająco skuteczne. I chociaż stwierdziliśmy, że 6-krotnie wzrosły zatrzymane przez urzędy kontroli skarbowej wypłaty nienależnych zwrotów VAT-u, to jednocześnie dynamicznie rosły zaległości podatkowe.

W 2015 r. wykryto 360 tys. fikcyjnych faktur na kwotę 82 mld zł. I w tym zakresie zwiększona została wykrywalność oszustw podatkowych, ale nie przełożyła się ona

na odzyskiwanie należnych wpływów do budżetu państwa. Zaległości podatkowe z tytułu VAT na koniec 2016 r. wyniosły prawie 60 mld, a zaległości w VAT wzrosły w porównaniu do 2015 r. o ponad 17 mld, tj. o ponad 40%. I też musimy pamiętać, że z powodu bezskutecznej egzekucji umorzono postępowania na kwotę ok. 21 mld zł, tj. o 26% wyższą niż w 2015 r.

Czyli w naszej ocenie na tamtym etapie dotychczasowe regulacje prawne w naszej ocenie nie pozwalały na skuteczne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, stąd w tamtej kontroli wnioskowaliśmy o cały szereg… wprowadzenie całego szeregu nowych rozwiązań.

Czyli obowiązku wystawienia faktur VAT za pośrednictwem serwera Ministerstwa Finansów, czyli tzw. Centralny Rejestr Faktur, publicznego rejestru rachunków bankowych podatników, ograniczenia możliwości rozliczeń kwartalnych w Vacie, czy dodania kolejnych przesłanek warunkujących wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT, czy także wprowadzenia fakultatywnej dzielonej płatności, czyli tzw. split paymentu, lub możliwości stosowania dzielonej płatności jako przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności solidarnej; czy wnioskowaliśmy o rozszerzenie zakresu odpowiedzialności solidarnej w ten sposób, że będzie miało zastosowanie zawsze w przypadku dokonywania płatności z tytułu transakcji na konto inne niż uwidocznione w bazie on-line podatników jako konto właściwe do rozliczeń VAT-u; czy wnioskowaliśmy o ograniczenie transakcji gotówkowych. A także oczywiście – zintensyfikowanie współpracy między służbami ministra finansów, a także Policją i prokuraturą.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

W 2013 r. kolejny raport „Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług", gdzie stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nastąpił znaczny spadek dochodów w podatku od towarów i usług. Dochody były niższe w 2011 r., w 2013 r., w 2012 r.

Zdaniem NIK wpływ na to miał m.in.: wzrost ubytku w dochodach spowodowany nasileniem się oszukańczych praktyk, spowolnienie gospodarcze.

Ale świadczy o tym wzrost kwot uszczupleń podatkowych ujawnionych w wyniku działań służb podległych ministrowi finansów bez istotnej poprawy częstotliwości wykrywania nieprawidłowości.

Czy wówczas Ministerstwo Finansów tłumaczyło, że spadek dochodów jest wynikiem procykliczności, a nie oszustw? Bo tutaj z NIK jednoznacznie… z waszej oceny jednoznacznie wynika, że oszustwa są istotnym elementem. Czy Ministerstwo Finansów wtedy mówiło o jakiejś procykliczności; o tym, które teraz jest tak modne?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, tak jak się umówiliśmy, co do stanowiska ministra finansów, które było po tej kontroli, w tym tygodniu przedstawimy je członkom Komisji.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze, bo kolejny raport czy kolejna kontrola też „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur, dokumentów, czynności". Tam też jest o luce w VAT, że… Powołuje się Najwyższa Izba Kontroli na badania czy ujawnianie przez Unię Europejską, gdzie mówimy tam nawet o 27% luki VAT w porównaniu do spodziewanych dochodów.

Czy tutaj też były jakieś zastrzeżenia ze strony Ministerstwa Finansów do tych wyliczeń, które Najwyższa Izba Kontroli przedstawiała?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, ja bym chciał uniknąć takiej sytuacji, że troszkę pan przewodniczący za każdym razem pyta o stanowisko ministra finansów.

Ja nie chciałbym, żeby to było odebrane jako nietakt, ale ja za każdym razem, chcąc być precyzyjny, udzielę tej samej odpowiedzi – że oczywiście stanowisko ministra finansów trafi do Komisji jeszcze w tym tygodniu.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze.

Czas mój się kończy, to chciałbym jeszcze tylko zadać pytanie związane jeszcze z pana funkcją jako ministra sprawiedliwości.

Za pana czasów nastąpiło rozdzielenie tych funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. I czy mógłby pan nam wyjaśnić tę kwestię wówczas budżetu?

Bo wcześniej prokurator generalny był w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. I potem prokurator Seremet stwierdził na komisji, że rozpoczął działalność z budżetem o 20 mln mniejszym.

Jak to się stało, że nagle ten budżet po wydzieleniu został o 20 mln zmniejszony? Czy to była pana decyzja jako ministra, że zaproponował pan z jednego wydzielenia tego budżetu? Ze swojego czy też to była decyzja ministra finansów?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, o budżetach wszystkich ministerstw, urzędów centralnych oczywiście decyduje minister finansów. Ale ja nie przypominam sobie, żeby budżet był zmniejszony.

Zresztą, z tego co pamiętam, bo to było rzeczywiście przedmiotem bardzo dużego mojego wysiłku i pracy… Jak państwo pamiętacie, rozdział funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego – minister sprawiedliwości w tym zakresie realizował obowiązek ustawowy nałożony przez parlament – przebiegał bez żadnych zakłóceń.

A uwierzcie mi państwo, to było szalenie trudnych kilka miesięcy. Ja raptem kilka miesięcy wykonywałem te obowiązki, ale to była ta końcówka. To było rozstrzyganie najprostszych rzeczy, że wiele budynków sądów i prokuratur to były budynki wspólne. I my musieliśmy podpisywać stosowne regulacje – ktoś musiał być głównym najemcą, ktoś podnajemcą. I tam nie przypominam sobie żadnych decyzji, które by miały polegać na zmniejszeniu budżetu prokuratury.

Mogły powstać jakieś pytania i wątpliwości, bo z uwagi na to, że wcześniej oczywiście funkcja ministra sprawiedliwości była połączona z funkcją prokuratora generalnego, pewne wydatki mogły być ponoszone w taki sposób, że pojawiła się nowa pozycja w funkcjonowaniu prokuratury. To naturalne, chociażby z uwagi na, bym powiedział, wykorzystywanie tego samego sprzętu technicznego, tych samych budynków. Ale ja nie przypominam sobie decyzji, żeby była formalna decyzja o zmniejszeniu budżetu prokuratury, a już na pewno ja takiej decyzji nie podjąłem.

Więcej, zdając sobie sprawę z tego, że nowa instytucja musi funkcjonować sprawnie, w przypadku wszystkich sporów, które były w Ministerstwie Sprawiedliwości, w kontekście wykorzystywania jakichś sprzętów, budynków wspólnie przez sądy i prokuratury, na ogół w większości przypadków, jak prawie nie we wszystkich, stawałem na stanowisku, że z uwagi na to, że powstaje nowa instytucja i ona musi mieć realne narzędzia działania, to wtedy podejmowałem decyzję, żeby ten sprzęt, te środki finansowe, jakieś elementy techniczne, żeby przechodziły na własność prokuratury wszędzie tam, gdzie takie wątpliwości rozstrzygałem.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale prokurator Seremet, który zeznawał tutaj, siedział na pana miejscu, jednoznacznie to określił. „Byłem wielkim jałmużnikiem”– jak on to określił. Brakowało środków…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, każdy w administracji rządowej jest wielkim jałmużnikiem w stosunku do ministra finansów.

Ja też jako szef instytucji centralnej… co prawda nie muszę prowadzić dialogu z ministrem finansów, bo autonomicznie przygotowuję projekt budżetu NIK. Ale później jestem wielkim jałmużnikiem państwa, bo państwo jako parlamentarzyści przyjmujecie finalny kształt budżetu NIK. Więc taka jest formuła działania różnych instytucji centralnych.

I więcej, ja nie znam szefa żadnej instytucji, który by powiedział, że budżet, który ma, jest adekwatny do zadań, które wykonuje. Jeżeli pan mnie pyta, czy budżet, którym dysponuje NIK, jest adekwatny do zadań, które wykonujemy, absolutnie z pełnym przekonaniem mogę powiedzieć, że powinien on być większy.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Ale to było w kontekście tego, że powiedział, że zmniejszono mu budżet.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Warto zapytać pana prokuratora, kto mu zmniejszył i na jakie cele; i w oparciu o co mówił o tym, że ten budżet…

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

(niezrozumiałe)

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie podejmowałem żadnych decyzji, żeby komukolwiek zmniejszać jakikolwiek budżet.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję. I pan poseł Murdzek, prosimy.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Może po przejściu do tego wątku związanego z funkcją ministra sprawiedliwości pytanie.

Niewątpliwie śledził pan te wprowadzone zmiany, które mówią między innymi, że: „Kto, w celu użycia za autentyczną, podrabia lub przerabia fakturę w zakresie okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla określenia wysokości należności publicznoprawnej, lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym lub takiej faktury jako autentycznej używa, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat". To jest jedna ze zmian.

Czy jako minister sprawiedliwości w tamtym czasie dostrzegał pan konieczność tych zmian i penalizacji czynów związanych z przestępstwami gospodarczymi, podatkowymi, z tworzeniem fikcyjnych faktur? Jak wtedy pan…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, że sprawię zawód panu posłowi, ale nie śledziłem aż tak uważnie. Za sprawy legislacyjne w Ministerstwie Sprawiedliwości odpowiadał wiceminister, który zajmował się sprawami legislacyjnymi, i to on czuwał nad tymi zagadnieniami.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Nie było to przedmiotem jakichś dyskusji?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie przypominam sobie takiej dyskusji.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy w kierowanym przez pana ministra resorcie istniał zespół, który monitorował uszczuplenie należności publicznych w kontekście właśnie przestępczości gospodarczej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, ja już państwu przedstawiałem – oczywiście syntetycznie z uwagi na formułę, ale bardzo dokładnie w kontekście zadań – czym się zajmowało Ministerstwo Sprawiedliwości.

Sprawy związane z szeroko rozumianym systemem podatkowym, ściągalnością podatków to są sprawy absolutnie przypisane do ministra finansów. I on w tym zakresie realizował obowiązki. Ja nie jestem nawet w stanie w tym momencie powiedzieć…

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Znaczy, pytanie było w kontekście przestępczości, nie w kontekście…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie przypominam sobie takiego zespołu. Szczególnie, że, tak jak powiedziałem, to jest zakres kompetencji… Jeżeli są jakieś nieprawidłowości i wymaga to zmian przepisów prawa w kontekście poprawy ściągalności podatków, to z naturalnych względów inicjatywa legislacyjna w tym zakresie jest inicjatywą legislacyjną ministra finansów.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy pamięta pan sytuację jakąś taką może ważką, żeby nie powiedzieć – spektakularną, rozbicia jakiejś grupy przestępczej, która rzeczywiście zajmowała się wyłudzeniami VAT-owskimi, przestępstwami akcyzowymi, gdzie, powiedzmy, ten poziom strat to, załóżmy, że był wielomilionowy? Nie wiem, 20 mln przykładowo; takiego grubszego kalibru.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, przepraszam bardzo serdecznie. Nie chcę powiedzieć, że takich sytuacji nie było, ale ja takich sytuacji nie jestem sobie w stanie teraz przypomnieć.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy funkcjonował jakiś system wymiany informacji, współpracy Ministerstwa Sprawiedliwości, prokuratury z urzędami skarbowymi, urzędami kontroli skarbowej? Czy były jakieś wspólne spotkania?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To… Co do pragmatyki pracy, to oczywiście urzędy skarbowe przekazują informacje prokuraturze czy wręcz wnioski, jeżeli uważają, że trzeba wszcząć postępowanie w związku z np. wyłudzeniami jakimiś podatkowymi. I ta współpraca jest całkowicie naturalna, ale ta współpraca się nie odbywa przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Nie, w kontekście jakby zauważania pewnych zjawisk i ewentualnie np. potrzeby jakichś inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie, które by tę współpracę i skuteczność przeciwdziałania zwiększało.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Moim zdaniem ta współpraca była, tak jak powiedziałem, na poziomie właściwej jednostki administracji skarbowej, właściwej jednostki prokuratury. I nie odbywała się ona za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy, szukając sprawiedliwości albo pomocy, bo czasami się szerzej szuka, jak jest sytuacja trudna czy jakichś tam zagrożeń, czy były sytuacje takie, że była… były rozmowy z przedstawicielami takimi branżowymi, ze świata gospodarczego, którzy mówili o zakłóconej konkurencji, o właśnie przestępstwach gospodarczych? Czyli np. Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Polska Rada Biznesu.

No, tego typu organizacje, czy mówiły, że po prostu tutaj jest konieczność większej troski o sprawiedliwość, jeśli chodzi o życie gospodarcze, o przestępstwa, które zakłócają konkurencję, które rzeczywiście… Czasami całe branże potrafią, jak słyszeliśmy z innych dokumentów, doprowadzać do granic możliwego funkcjonowania, upadku.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, nie mogę tego wykluczyć, aczkolwiek teraz nie przypominam sobie jakiegoś konkretnego spotkania.

Były kontakty. Ja sam miałem kontakty i z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan, i z BCC, i z Polską Radą Biznesu. Tylko proszę pamiętać – to były lata 2009, 2010, 2011. I ja w sposób szczególny… Nie mówię, że tam się nie pojawiały inne wątki. Ale ja w sposób szczególny pamiętam, że organizacje pracodawców prowadziły ciągły dialog ze mną w kontekście wprowadzenia usprawnień w pracy polskich przedsiębiorców.

Na przykład ten dialog mieliśmy na poziomie wprowadzanych rozwiązań dotyczących e-sądu, który umożliwił szybsze dochodzenie należności ze strony przedsiębiorców. Wiem, że bardzo pozytywnie oni przyjmowali wprowadzenie e-księgi wieczystej, która podnosiła bezpieczeństwo obrotu prawnego.

I w sposób szczególny pamiętam, że te sygnały wtedy były ukierunkowane. I generalnie taka była atmosfera w rządzie, żeby wprowadzać takie regulacje, które będą ułatwiać życie przedsiębiorcom, z uwagi na to, że walczyliśmy o to, żeby utrzymać wzrost gospodarczy.

A sytuacja w tym zakresie była dramatycznie trudna, bo okres… był taki okres też, w którym nominalnie Polska jako jedyna za jakiś tam okres obliczeniowy utrzymała wzrost gospodarczy.

I jeżeli ja pamiętam klimat tych spotkań – oczywiście szczegółowo można dopytać przedstawicieli poszczególnych tych podmiotów grupujących samorządy gospodarcze – w sposób szczególny ich zainteresowanie, i w relacjach z rządem, ale i też w relacjach z Ministerstwem Sprawiedliwości, było ukierunkowane na usuwanie różnych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Zresztą, czego efektem i następstwem było to, że mój następca, czyli pan minister Jarosław Gowin, w ogóle ten cel postawił jako absolutny priorytet w swojej pracy w ministerstwie. Czyli cele związane z deregulacją, usuwaniem przeszkód w prowadzeniu działalności.

To troszkę pokazuje, jaki był wtedy, bym powiedział… jaki był wtedy kontekst w tych relacjach i co było zresztą powszechnie uznawane za absolutny priorytet, czyli potrzeba utrzymania wzrostu gospodarczego.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Oczywiście jako prokurator generalny też miał pan do czynienia z tymi wyzwaniami, które pochodziły z tego świata gospodarczego, i z szeregiem przestępstw, w tym VAT-owskim. Bo to już była wiedza powszechna, tylko można jakby zaobserwować różnice w ocenie wagi tego problemu.

Czy w związku z tym były ze strony pana jakieś wytyczne, jeśli chodzi o pracę prokuratorów, które pokazywałyby, że, powiedzmy, trzeba nieustannie doskonalić warsztat i choćby podnosić jakość tych procesów, postępowań przygotowawczych, żeby rzeczywiście skuteczność tego końcowego efektu była większa?

Czy były jakieś wytyczne w tym względzie, czy jakieś działania, które rzeczywiście podnosiły tę wiedzę o życiu gospodarczym i uzmysławiały rangę problemów?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, w strukturze prokuratury oczywiście były wydzielone wtedy jednostki zajmujące się przestępczością gospodarczą, przestępczością zorganizowaną.

Oczywiście tu w sposób szczególny daleko pełniejszą wypowiedź w tym zakresie mógłby mieć prokurator krajowy, czyli formalnie pierwszy zastępca prokuratora generalnego, który nadzorował niejako w moim imieniu prokuraturę.

My musimy pamiętać, że wykonywane przeze mnie obowiązki w tym zakresie, to była druga połowa października 2009 r. do 31 marca 2010 r., bo tyle wykonywałem… Przez ten kilkumiesięczny okres wykonywałem te obowiązki.

I muszę państwu powiedzieć, że w zasadzie to były nieustające spotkania i narady, jak przygotować prokuraturę do samodzielnego wykonywania przez siebie obowiązków.

Przepraszam, że aż opowiadam, jak to od kuchni wyglądało, ale to było do rozstrzygania. Ja miałem tygodniowo ileś spraw do rozstrzygnięcia – kto będzie głównym najemcą budynku, w którym mieści się prokuratura rejonowa X i sąd rejonowy Y.

To był ten poziom decyzyjności, bo nie mógł tego za mnie rozstrzygnąć nawet mój zastępca ze strony prokuratury, bo to mimo wszystko… Chociaż starałem się wychodzić w sposób szczególny naprzeciw potrzebom nowo powstającej instytucji, to były bardzo trudne decyzje, bo musieliśmy ważyć wymiar dobra polskiego sądownictwa i nowo powstającej w tym nowym kształcie nowej prokuratury.

I muszę powiedzieć, że to była rzecz, która mnie szczególnie absorbowała i ja nie przypominam sobie jakichś wytycznych w tym zakresie. Nie chcę przez to powiedzieć, że takowe nie były przygotowane. Ale jeżeli były, to w sposób szczególny był w to zaangażowany pierwszy zastępca prokuratora generalnego, czyli prokurator krajowy w tamtym czasie.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy w tym względzie była jakaś wymiana zdań, dyskusja dotycząca przestępczości zorganizowanej?

Wczoraj jeden ze świadków powiedział, że jakby rzeczywiście cały proces działań prokuratury, działań sądów w sposób jednoznaczny wskazywał, że ci, którzy działają

w przestępczości podatkowej, gospodarczej, VAT-owskiej, to są przedsięwzięcia zorganizowane, powtarzalne, do zidentyfikowania.

Natomiast mówił, że był problem przejścia przez kwalifikacje. Czyli mówił, że jak jest pewna hierarchia, pewne takie wytyczne, które sędziowie stosowali, to było uznanie, że mamy do czynienia z przestępczością zorganizowaną. Jak była teza, że to wspólne interesy i okradanie przez pewną grupę państwa, to już kwalifikacja była inna i według tych, że tak powiem, rozstrzygnięć później się toczyła finalna ocena, później konkretne kary.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja bardzo dziękuję za to pytanie, bo ten problem co do tego… identyfikacji w wymiarze oceny prawnokarnej pewnych zdarzeń, innej ze strony prokuratury, a później oczywiście innej na poziomie sądowym, jest bardzo delikatny.

Bo z jednej strony ja oczywiście nie chcę komentować rozstrzygnięć niezawisłych sędziów w poszczególnych obszarach, ale sam problem widzieliśmy. I stąd właśnie m. in. inicjatywa szkoły, którą miałem możliwość otwierać, w sensie jej pierwszego roku akademickiego, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Proszę zwrócić uwagę, problem pewnego… bym powiedział… potrzeby posiadania wyspecjalizowanej wiedzy przy przestępstwach gospodarczych to oczywiście jest problem znany. Stąd my doszliśmy do wniosku, że tworzymy jedno miejsce, w którym szkolimy przyszłych sędziów i prokuratorów.

I ja pamiętam swoje rozmowy także z przedstawicielami szkoły o potrzebie silnej obecności tych elementów związanych z wiedzą ekonomiczną, która umożliwi lepsze ściganie przestępczości gospodarczej, która miała być obecna w programie szkoleń Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

A pamiętajmy także, że szkoła kształciła nie tylko przyszłych sędziów i prokuratorów, ale w ramach tzw. kształcenia ustawicznego miała dawać dodatkową wiedzę i informację także tym, którzy już te zawody wykonywali.

I oczywiście ja bardzo pilnowałem jednej rzeczy – żeby szkoła była takim miejscem współpracy, wymiany poglądów, myśli między przedstawicielami środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego. W tym celu w kierownictwie szkoły był przedstawiciel prokuratury. I to już mówię nawet o tym etapie, gdzie doszło do rozdziału funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. To już był przedstawiciel prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta.

I to właśnie to miejsce miało być tym miejscem… Bo zdawaliśmy sobie sprawę z pewnych słabości, to… związanych z tym, że przestępczość gospodarcza to jest daleko trudniejsza przestępczość niż kradzież roweru z komórki. Bym powiedział – to są często skomplikowane przestępstwa, także w układzie transgranicznym, także wymagające poszerzonej wiedzy ekonomicznej.

I stąd właśnie w ramach funkcjonowania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury ten zakres informacji miał być elementem obecnym w sposób, który umożliwiał posiągnięcie odpowiedniej wiedzy zarówno ze strony przyszłych sędziów i prokuratorów, jak i tych, którzy już wykonywali pracę sędziego czy prokuratora.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy ocena taka, że udało się pozyskać i wykładowców kompetentnych, i zainteresować tych, którzy mieli korzystać z tej szkoły… Bo też wczoraj usłyszeliśmy, że w większości to byli bardzo młodzi, niedoświadczeni prokuratorzy, którzy jakby zdobywali wiedzę, a nie uzupełniali o ten sektor przestępczości gospodarczej.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, ja nie mam żadnej wątpliwości, że jeżeli dzisiaj mówimy także o bardziej skutecznej pracy prokuratury, np. w kontekście inicjowania określonych postępowań – oczywiście finalna ocena to będzie ta ocena, która będzie po wyroków sądów już drugoinstancyjnych – że to jest efekt także powołania do życia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

W tego typu instytucjach pewien efekt jest też odłożony w czasie. Ja nie mam żadnej wątpliwości, że te zmiany, które teraz były wprowadzane, są korzystne. Ale też nie mam żadnej wątpliwości, że gdyby nie to kształcenie z tymi elementami wiedzy ekonomicznej

na poziomie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, to część z tych prokuratorów nie miałaby tej wiedzy, z której dzisiaj korzysta, prowadząc tego typu postępowania.

Więc moja ocena Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury jest oceną pozytywną i uważam, że następstwa tego są także teraz widoczne.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

A czy zdarzały się takie prośby prokuratorów o wsparcie merytoryczne?

Właśnie, tak jak pan minister powiedział, były te sprawy gospodarcze, daleko trudniejsze niż kradzieże. I być może, że zdarzały się takie sytuacje, że prokuratorzy prosili o wsparcie.

Czy ewentualnie wtedy były jakieś procedury, jak postępować, żeby… czy jakiego wsparcia udzielić?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie mam żadnej wątpliwości, że pewno takie wnioski były, ale one były kierowane do przełożonych, czyli czy to szefów prokuratur na poziomie okręgowym, apelacyjnym, czy na poziomie prokuratora krajowego.

Ja zresztą w tym pionie, umownie mówiąc, prokuratorskim miałem kilku zastępców. Bo to był nie tylko prokurator generalny, ale to byli także prokuratorzy zastępujący w poszczególnych obszarach. Czyli osobno zastępca prokuratora generalnego do spraw pionu śledczego IPN, osobno prokurator wojskowy. Więc te sprawy trafiały do tych, którzy byli bezpośrednimi przełożonymi.

Ja przez tych kilka miesięcy, kiedy wykonywałem te obowiązki, tak jak powiedziałem, w praktyce w sposób szczególny… Zresztą nie mogłem inaczej, bo za to odpowiadałem jako osoba, która formalnie musiała doprowadzić do nie tylko rozłączenia obu instytucji, ale stworzenia możliwości ich funkcjonowania.

W sposób szczególny moja uwaga ogniskowała się na sprawnym rozdzieleniu funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego jako realizacji ustawowego obowiązku, który na mnie został nałożony.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Wczoraj pan przewodniczący nawiązał – też w tym dialogu ze świadkiem – do pewnego postępowania prokuratury. Nie chciałbym wchodzić w szczegóły.

Gdzie wszystko wskazuje, że przygotowanie było niezwykle solidne, z bardzo twardymi danymi. I rzeczywiście taka praca została wykonana przygotowawcza bardzo duża przez podmiot zewnętrzny. Trafiło to do prokuratury. I sentencja umorzenia była praktycznie jedno- czy dwuzdaniowa. Czyli ta cała praca wykonana była zmarnowana.

Czy jako prokurator generalny zdarzyło się, że skorzystał pan z prawa uchylenia prawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego? Jakby w tej trosce, żeby rzeczywiście była taka wyjątkowo należyta staranność w tych przestępstwach gospodarczych.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Przepraszam bardzo, ja tylko chciałabym zgłosić jedną uwagę, ponieważ połączył pan poseł jakąś sytuację postępowania, które nie jest nam zupełnie znane, i nie wiem, czy z okresu obowiązywania… okresu urzędowania jako ministra czy prokuratora generalnego mojego mocodawcy…

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Ale nie pytałem o tę sytuację, tylko pytałem, czy skorzystał pan z prawa uchylenia prawomocnego postanowienia.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Dobrze, tylko rozumiemy, że pytamy o zdarzenia…

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Tak.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

…sprzed prawie 10 lat?

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Nie no, jak będzie odpowiedź, że nie, to jest zrozumiałe.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie pamiętam, ale zgadzam się z panem posłem – bo odwołam się do przykładu, który jest mi znany, a nawet dwóch, jako prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Mamy problem z umiejętnością prowadzenia spraw gospodarczych przez organy prokuratury. I podam państwu dwa konkretne przykłady, za które zresztą mi dziękowano. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli w najbogatszej gminie w Polsce, a konkretnie w fundacji gminy Kleszczów, ujawniła nowy sposób wyłudzania podatku VAT.

Umownie mówiąc, na czym ten sposób polegał? Na fikcyjnej sprzedaży nieruchomości. A cały ten proceder był możliwy z tego względu, że pierwotnie ta nieruchomość trafiała z zasobu nieruchomości gminnych do tej fundacji albo za symboliczne środki finansowe, albo wręcz nieodpłatnie. Dlaczego?

Intencja była skądinąd szlachetna – fundacja miała pozyskiwać inwestorów dla gminy Kleszczów, którzy wejdą, będą mieli uzbrojony teren po bardzo niskich kosztach. Dzisiaj ta gmina jest tak bogata, ponieważ utrzymuje się z opłat górniczych kopalni i elektrowni Bełchatów, które znajdują się na jej terenie.

I co się okazywało? Powołano fundację. W skład tej fundacji weszły określone osoby, które doprowadziły do sytuacji przenoszenia, w naszej ocenie fikcyjnego, tych nieruchomości. A w związku z tym, że każda kolejna sprzedaż była droższa – także mechanizmu wyłudzania zwrotu podatków ze strony Skarbu Państwa.

I trzeba było dopiero kontroli NIK, żeby ujawnić ten mechanizm. I od razu muszę państwu powiedzieć: prokuratura to dwukrotnie umarzała. Prokuratura właściwa rejonowa i prokuratura okręgowa w tym wypadku.

Ja w tej sprawie osobiście musiałem napisać do prokuratora generalnego, zwrócić mu dopiero uwagę, jak to jest skomplikowana sytuacja, bo to było całkiem nowe zjawisko. Skończyło się to zatrzymaniami tych osób, przedstawieniem zarzutów. Z tego co pamiętam, dzisiaj chyba jest to na etapie postępowania sądowego.

Ale przepraszam, gdybym się poddał na tym wcześniejszym etapie… to była moja osobista decyzja.

Dyrektor mojej delegatury powiedział mi już: „Panie prezesie dwukrotnie nam już tę sprawę umarzano. Co my mamy z nią jeszcze robić?”. Mimo że moi pracownicy wykonali tytaniczną pracę, opisali cały szereg firm powiązanych w łańcuszku firm w tej sprawie. I też, jak widać, ta sprawa, przepraszam za to określenie, w początkowym etapie przerosła prokuratorów, którzy się tym zajmowali.

Podam państwu inny przykład. Mieliśmy bardzo głośną kontrolę, jako Najwyższa Izba Kontroli, tzw. Funduszu Wczasów Pracowniczych. Fundusz Wczasów Pracowniczych to taka instytucja powołana, która przejęła trzysta… kilkaset ośrodków wypoczynkowych. Na początku lat 80. to było mienie wspólne, także miało być „Solidarności”. Później trafiło to tylko do jednego związku zawodowego, czyli OPZZ. OPZZ przeniósł to do fundacji, którą powołał. W praktyce nawet sam związek utracił wpływ na te nieruchomości.

Co zaczęła robić fundacja? Fundacja zaczęła sprzedawać te nieruchomości, delikatnie mówiąc, po cenach, które budziły wątpliwości moich kontrolerów. Budziły wątpliwości co do wartości przeprowadzonych transakcji, a nawet – czy nie były to transakcje fikcyjne. Mówimy o majątku liczonym w setki, jak nie w miliardy złotych. Mówimy o kilkuset nieruchomościach. Kierujemy zawiadomienie w tej sprawie.

Co robi prokuratura? Prokuratura tak skomplikowaną sprawę kieruje do prowadzenia sierżantowi w Komisariacie Policji Poznań-Grunwald. No, nie muszę mówić, jak to się skończyło – sprawa go oczywiście przerosła.

I znowu my też… Ja już teraz musiałbym odtworzyć w pamięci, jak to się skończyło. My w tej sprawie też interweniowaliśmy. Ja osobiście pisałem pisma do różnych jednostek prokuratury.

Bo mamy problem w Polsce, że skomplikowane procesy gospodarcze, gdzie dochodzi do wyłudzenia majątku, wykorzystywania majątku, sprzedawania majątku poniżej wartości, są procesami, które jak np. trafiają na niski szczebel prokuratury,

do niewyspecjalizowanego prokuratora, to dla mnie oczywiście jest zrozumiałe, że on ma problem z poprowadzeniem takiej sprawy. Tak, ta diagnoza pana posła jest absolutnie słuszna.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy były jakieś inicjatywy, jakieś doświadczenia… to też jakby trochę na styku funkcji… Bo państwo z poziomu Najwyższej Izby Kontroli pokazywali wartość, konieczność kontroli koordynowanych. Ale z poziomu Ministerstwa Sprawiedliwości i prokuratora, czy było to zjawisko znane, stosowane – właśnie kontroli z takich… koordynowanych?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, ja starałem się, bo tu odwołam się do jednego przykładu. My mieliśmy takie postępowanie. Akurat w tej sprawie – z uwagi na charakter – decyzję musiał podejmować prokurator generalny.

To było postępowanie dotyczące podejrzenia popełnienia korupcji znacznych rozmiarów, ale to przestępstwo mogło być wyjaśnione w układzie wyłącznie międzynarodowej współpracy prawnej. I ja jako prokurator generalny wtedy… my wystąpiliśmy. I został w tym zakresie… funkcjonował wspólny zespół śledczy polsko-szwajcarski. A także ja osobiście… na przykład z uwagi na to, że to było na szkodę gospodarczą akurat jednej z jednostek samorządu terytorialnego, ja osobiście miałem spotkanie z grupą prokuratorów w Hiszpanii, którzy nam pomagali tę sprawę wyjaśnić.

Chodzi także o transfery finansowe związane z podejrzeniem popełnienia tego przestępstwa. Tam, gdzie było to na poziomie decyzyjnym prokuratora generalnego… Bo to akurat było w tym krótkim odcinku czasu, gdzie te obowiązki wykonywałem. Tak, starałem się…

Jeżeli moi współpracownicy mnie prosili, mówiąc: „To wymaga zaangażowania prokuratora generalnego, z niższego poziomu tego nie jesteśmy w stanie załatwić”, starałem się w tym momencie z taką inicjatywą występować. Oczywiście na ich prośbę.

I ten akurat przypadek teraz, jak pan poseł zapytał, mi się przypomniał jako taki, który wymagał zaangażowania z poziomu prokuratora generalnego.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Bardzo…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Bo to międzynarodowa pomoc prawna – przepraszam, to dopowiem – w ogóle jest przypisana ministrowi sprawiedliwości. Była także w kontekście tych obowiązków, które wykonywał jako prokurator generalny.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Bardzo ważną rolę w przeciwdziałaniu w walce z przestępczością gospodarczą są wszystkie kwestie związane z praniem brudnych pieniędzy. Oczywiście tutaj były – czy są – dokumenty i opracowania unijne, i są różne doświadczenia.

Czy ten temat właśnie związany z praniem brudnych pieniędzy… Znowu, z poziomu chyba wszystkich funkcji, które pełnił pan minister. I zarówno tych Najwyższej Izby Kontroli, ale też prokuratora, ministra sprawiedliwości – to wszystko ma swoją ogromną wagę.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Oczywiście w tym momencie z uwagi na obecnie wykonywane obowiązki najlepiej pamiętam kontrole NIK w tym obszarze. To była kontrola „System przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu”. Tę kontrolę ogłaszaliśmy w 2016 r.

I pewno najważniejszym podsumowaniem tej kontroli jest zdanie, które mówi, że w okresie, kiedy przeprowadzaliśmy kontrolę, czyli od początku 2013 r. do połowy 2015 r., skuteczność systemu kontroli nad instytucjami obowiązanymi do sprawowanej na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu… skuteczność funkcjonowania systemu kontroli w tym zakresie w Polsce była niska.

Oczywiście, jeżeli państwo są zainteresowani, mogę przytoczyć konkretne statystyki, skąd taka ocena NIK.

A przykład, o którym mówiłem w kontekście swojej pamięci jako prokurator generalny, to, tak jak mówiłem, to była ta sprawa o znacznej, bardzo wysokiej potencjalnej szkodzie majątkowej, która spowodowała, że podjąłem się tej swojej aktywności w obszarze międzynarodowej współpracy prawnej. Na przykład w kontekście właśnie koordynacji pracy, a w zasadzie zainicjowania współpracy pomiędzy śledczymi z Polski i z Hiszpanii.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy miał pan okazję jako prokurator generalny w jakiejś mierze zaangażować się w kwestię związaną z orzeczeniem Sądu Najwyższego, dotyczącym pustych faktur i wyłudzeń zwrotu?

Wiemy, że się pojawiła interpretacja, która zmieniła praktykę i też wpływała na praktykę prokuratorską w tym względzie. A jednocześnie osłabiała skuteczność działań, choćby ze wspomnianymi grupami przestępczymi, które oczywiście to zmniejszone ryzyko wkalkulowywały i wykorzystywały.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Czy pan poseł jest mi w stanie przypomnieć o orzeczeniu Sądu Najwyższego, z którego roku teraz mówimy?

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

To jest orzeczenie… to jest marzec 2008 r.

Zaprezentował Sąd Najwyższy pogląd, zgodnie z którym właściwe powinno być stosowanie art. 76 Kodeksu karno-skarbowego. A wątpliwość czy przekonanie było, że rzeczywiście to takie ewidentnie udokumentowane działanie na niekorzyść finansów budżetu państwa: wyłudzanie, tworzenie fikcji, oszukiwanie.

To jednak zdecydowanie inne byłoby postępowanie, jakby to było postępowanie w oparciu o Kodeks karny, np. art. 258 – zorganizowanej grupy przestępczej.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

(wypowiedź poza mikrofonem). Tym pytaniem pan poseł stawia mojego mocodawcę w dość niekomfortowej sytuacji.

Ja muszę powiedzieć, że nie do końca też rozumiem istotę tych pytań, ponieważ z art. 8 ustawy o komisji śledczej wynika, że przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych, a jako się widzi to pytanie zmierza w taki czy inny sposób do oceny orzeczenia niezawisłego sądu.

Powiem tylko, że oczywistą rzeczą jest, jeżeli wypowiedział się Sąd Najwyższy, to prokuratorowi generalnemu nie przysługiwał już od tego orzeczenia żaden krajowy środek. W związku z czym nie wiem, do czego to pytanie miałoby zmierzać.

Proszę o uchylenie tego pytania jako właściwie niezgodnego z przedmiotem działania Komisji, a wręcz zakazanego w kontekście art. 8.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Więc odnosząc się do wniosku pani mecenas, wyjaśniam, że jeżeli tego rodzaju orzeczenia realnie, efektywnie tworzyły problem w skutecznym ściganiu i karaniu za tego rodzaju przestępczość, chociażby tworząc rażąco niskie zagrożenie karne, a więc nie spełniając… no, można powiedzieć, przy rażąco niskim zagrożeniu, to nawet żadnej z funkcji kary, jakie kary powinny spełniać, to chociażby, po pierwsze, ciekawym może być – bez absolutnie podważania i wyrażania opinii na temat tego orzeczenia ze strony świadka…

To ciekawym byłoby na przykład uzyskać wiedzę, czy ten problem był stawiany; czy ten problem np. podlegli prokuratorzy czy inne osoby sygnalizowały ministrowi sprawiedliwości czy wiceministrowi sprawiedliwości; czy ktoś postulował przygotowanie zmian prawa karnego w tym zakresie; czy na przykład w sytuacji, w której stwierdzono, że jest jakaś kategoria czynów karalnych, które są rażąco nisko zagrożone, przygotowywano jakąś nowelizację Kodeksu karnego, która by wyjaśniła…

Skoro właśnie jest orzeczenie Sądu Najwyższego, którego nie podważamy, które ustala pewną linię orzeczniczą idącą w kierunku kwalifikacji z k.k.s., to czy pracowano,

przygotowywano nowelizację Kodeksu karnego, która by jaśniej zdefiniowała ten cel i poddała go…

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Panie przewodniczący, tak się składa, że ja jestem karnistką i wiem, że bez zmiany Kodeksu karnego wypracowano na poziomie orzeczniczym zupełnie inną linię orzeczniczą. Dokonało się to w ramach orzeczeń niezależnego sądu. A, tak jak mówię, wydaje mi się, że ta dyskusja w kierunku…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

W 2013 r.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

…komentowana… Ale wynikło to nie ze zmiany przepisów, tylko…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

No dobrze.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

… ze zmiany linii orzeczniczej.

Jak rozumiem, zjawiska gospodarcze, które się pojawiły, zjawiska przestępcze, skłoniły niezawisłe sądy do tego, żeby podjęły refleksję na temat tego, jaka jest głębia kryminalna pewnych zdarzeń w obrocie gospodarczym. I to zaowocowało konkretną reakcją, także na poziomie orzecznictwa.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Znakomicie i bardzo się cieszymy.

Aczkolwiek zaowocowało po kilku latach, a mogło też zaowocować taką refleksją po stronie Ministerstwa Sprawiedliwości na przykład.

I pytanie, czy taka refleksja była, czy nie, czy taka dyskusja była, czy nie – moim zdaniem w sposób oczywisty leży w zasięgu zainteresowań Komisji.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Panie przewodniczący, każda z tych spraw wiązała się z tym, że środki odwoławcze były wnoszone właśnie przez prokuraturę w kierunku takim, który, jak rozumiem, jest pożądany z punktu widzenia Komisji.

Więc jak można nie dostrzegać po prostu oczywistej okoliczności, że w prokuraturze była dyskusja na ten temat i ona się objawiała konkretną akcją procesową we wszystkich tych postępowaniach, w których dyskutowana była ta kwestia?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Widzę, że pani mecenas ma dużą wiedzę na ten temat. Być może zastanowimy się nad wezwaniem w roli świadka. Natomiast na razie pani w tej roli nie występuje.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Ta wiedza płynęłaby z prowadzonych spraw, więc nie mogłabym być przesłuchiwana, bo na ogół występowałam w roli obrońcy. I tutaj w tym zakresie jest absolutna tajemnica zawodowa.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Wielka to szkoda. Natomiast mówiąc…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie wiem, panie przewodniczący, czy to zabrzmiało jak obietnica, czy…

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Natomiast, mówiąc krótko, ja nie przychylam się do wniosku o uchylenie pytania.

Natomiast ponieważ nasza dyskusja na temat trwała długo i też samo pytanie było takie wielopoziomowe, czy ja mógłbym poprosić pana posła, żeby niezwykle skrótowo i tak esencjonalnie…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ale ja odpowiem, bo może będzie prościej.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Aha, czyli świadek kojarzy pytanie. Dobrze, to proszę.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To znaczy, jeżeli dobrze słyszałem pana posła, to to orzeczenie było z marca 2008 r., a ja swoje obowiązki jako minister sprawiedliwości rozpocząłem w październiku 2009 r. A wcześniej jako wiceminister, który odpowiadał za więziennictwo, ale to także był 2009 r.

I w związku z tym moment wydania tego orzeczenia, który byłby pewno naturalnym do poddania tej analizie, nie był momentem, gdzie przedmiotem mojego zainteresowania był ten obszar spraw.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

To mamy odpowiedź, chociaż problem trwał już, jak pan minister pełnił swoje funkcje.

Czy zdarzały się jakieś konsultacje, wspólne ustalenia z Ministerstwem Finansów, z Ministerstwem Gospodarki właśnie zahaczające o te kwestie przestępczości gospodarczej, problemy właśnie związane z pozyskiwaniem podatków? Czy były jakieś spotkania, narady, szukanie rozwiązań?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie wydaje mi się, żebym w takich spotkaniach uczestniczył. Za to nie mogę wykluczyć, że takie spotkania były na niższym poziomie. Czyli na przykład wiceministrów, na przykład wiceministra, który odpowiadał za legislację.

Takim naturalnym miejscem rozmów też na temat zmian przepisów prawa w wymiarze dyskusji międzyresortowej są komitety Rady Ministrów, gdzie wcześniej mówi się o określonych projektach. Ja takich spotkań nie pamiętam z pozycji ministra.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy podległa panu prokuratura wykorzystywała doświadczenia zespołu do spraw zorganizowanej przestępczości, działającego w Prokuraturze Apelacyjnej w Krakowie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie jestem… na pewno wykorzystywała. Ale to znowu – to zakładam, że na tym poziomie, gdzie te decyzje mogły być wykorzystane, czyli na poziomie poszczególnych jednostek terenowych prokuratury prowadzących postępowania w tym obszarze.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy była… był znany problem, wykorzystywany też do przestępstw wyłudzeń VAT-owskich, problem funkcjonowania wirtualnych biur tak zwanych, w połączeniu ze znikającymi podatnikami, ale może szerzej rozumiany?

Czy taki problem był artykułowany? Czy były jakieś wskazania właśnie, jakieś też… rodzaj szkoleń, przygotowania prokuratorów do odpowiednich zachowań?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Wydaje mi się, że to pojęcie stało mi się znane już w momencie rozpoczęcia pracy w Najwyższej Izbie Kontroli. Nie pamiętam… W którymś z raportów moim zdaniem my też się odnosimy do tej problematyki.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Jeszcze… już jakby trochę przeskakując do tego obszaru Najwyższej Izby Kontroli.

No, mamy sytuację taką, że po analizie takiego zbiorczego raportu, przedstawionego przez Najwyższą Izbą Kontroli, minister finansów w piśmie z 30 grudnia 2015 r. poinformował o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków.

I te informacje, czyli odpowiedź ministra finansów, to między innymi takie sformułowania: „Obecnie w Ministerstwie Finansów prowadzone są analizy i prace mające na celu wypracowanie rozwiązań, w tym o charakterze legislacyjnym, poprawiających skuteczność zwalczania oszustw w podatku VAT oraz uszczelniających system VAT przed nadużyciami w tym podatku. W dalszym ciągu będzie przeprowadzana regularna analiza w zakresie realizacji wpływów, kształtowania się należności, szukania przyczyn niskiej skuteczności ich egzekwowania. Przeprowadzona zostanie analiza

obowiązujących rozwiązań prawnych. Będą realizowane działania o charakterze legislacyjnym, informatycznym oraz inne działania".

Państwo dokonujecie wielkiej pracy, pokazujecie konkretne kwoty, sytuacje, liczby, zaniedbania. Nie chciałbym w tej chwili pokazywać, ale tego jest mnóstwo – jako wielkich problemów w tym raporcie.

Czy takie… taka odpowiedź Ministerstwa Finansów, która mogła być w dowolnym roku, który analizujemy… A to jest końcówka, grudzień 2015 r.

„Będziemy analizować, będziemy się przypatrywać….". Czy to nie budziło zastrzeżeń? Czy nie było chęci jednak wejścia w polemikę z Ministerstwem Finansów, żeby ta odpowiedź miała charakter bardziej zdecydowany, konkretniejszy wobec skali problemów zawartych w raporcie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, ustawa o NIK troszkę te narzędzia… Z jednej strony mogę powiedzieć, że oczywiście w zakresie kontrolnym uważam, że to jest bardzo dobra ustawa. I ona daje szerokie narzędzia, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym, możliwości przeprowadzenia kontroli.

Ale w zakresie, umownie mówiąc, dialogu z jednostką kontrolowaną ta ustawa ma swoje ograniczenia. Bo my piszemy wystąpienie pokontrolne, podmiot się ustosunkowuje, w procedurze zatwierdzamy ostateczny dokument. Później przepis stanowi, że minister powinien nas poinformować – i to jest, zakładam, że ten charakter pisma – o tym, czy będzie realizował wnioski.

Ale ja już dalej nie mogę nic zrobić. Znaczy, ja po pewnym czasie mogę zrobić – tak jak zresztą pokazywałem, bo w obszarze VAT-u przecież my mieliśmy kilka kontroli – kolejną kontrolę i sprawdzić, czy ściągalność podatków się poprawiła, czy nie. Ja faktycznie nie mam narzędzi do tego… w zasadzie nie ma… ja – źle powiedziane. Najwyższa Izba Kontroli nie ma narzędzi do tego, żeby rozliczać w innej formule niż przeprowadzenie kontroli.

I oczywiście my mamy też takie narzędzia, bo pewnym narzędziem jest na przykład krytyczna ocena. Nie mam żadnej wątpliwości, że mimo że ona nie jest narzędziem władczym, to przecież sama informacja, że my na przykład za określony okres negatywnie oceniliśmy ministra X czy ministra Y, ma swoją wymowę. Z uwagi na to, że to jest także ocena, która wywołuje jakieś zainteresowanie opinii publicznej i dyskusje, dlaczego ta ocena jest pozytywna czy negatywna.

Ale ustawa o NIK nie formułuje władczych narzędzi, gdzie ja bym mógł, bym powiedział, konkretnie dopominać się wprowadzenia takiego czy innego rozwiązania.

Ale z drugiej strony proszę zwrócić uwagę – to jest grudzień, jak rozumiem, 2015 r. – że później ten minister *de facto* realizuje wnioski NIK. Bo większość z tych rozwiązań – split payment, odejście od transakcji gotówkowych w dużym zakresie, ja już nie będę po raz kolejny tego wymieniał – to jest *de facto* realizacja wniosków z naszej kontroli.

Czyli że odpowiedź, w której minister mówi: „Planuję wykorzystać", w praktyce czasami powoduje, że on rzeczywiście z tych wniosków korzysta, a czasami w praktyce oczywiście pozostaje jednak pewną ogólną i niezrealizowaną obietnicą.

Mi wypada się cieszyć, że w tym wypadku deklaracje o tym, że wnioski NIK będą realizowane, później zostały zrealizowane.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Mimo wszystko pozostaje spory niedosyt. Bo, tak jak mówię, taka odpowiedź mogła być kopiuj-wklej dołożona do praktycznie wszystkich raportów państwa na te tematy i… No, rzeczywiście przyjmujemy do wiadomości, że tego mechanizmu większego nacisku na intensyfikację prac, na konkretność rozwiązań… tego ewidentnie brakuje.

Ja dziękuję, bo już czas.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Szanowni państwo, jest chyba dobry moment, żeby zrobić dłuższą przerwę. Mamy godzinę 13:44, spotykamy się o godzinie 14:45.

Ogłaszam przerwę do 14:45.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Wznawiam obrady.

I teraz pan poseł Konwiński.

Prosimy o zadawanie pytań.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Panie ministrze, w słowie wstępnym mówił pan o wydłużeniu postępowań przed sądami w sprawach m.in. gospodarczych.

Jak to wpływa na dłuższy czas postępowania przed sądami w sprawach gospodarczych, na zmniejszanie luki VAT-owskiej, na to wszystko, co składa się na lukę? Bo chociażby płynność podmiotów gospodarczych działających na rynku też w jakimś stopniu przyczynia się do zwiększania bądź zmniejszania luki VAT-owskiej.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Bez wątpienia wydłużanie czasu postępowań sądowych, w tym spraw gospodarczych czy spraw związanych z prawem upadłościowym… Oczywiście z punktu widzenia przedsiębiorców każde wydłużenie czasu postępowania jest niekorzystne.

I to, co już mówiłem też w pierwszej części, kiedy miałem możliwość spotykania się z przedstawicielami środowisk gospodarczych, to oni oczywiście w sposób szczególny składali wnioski dotyczące usprawnienia procedury i przyspieszenia postępowań. I oczywiście ja nie jestem w stanie ocenić w jakimś tam układzie procentowym, kwotowym, o ile wydłużenie postępowania wpływa na gorsze funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa, ale taka relacja jest oczywiście naturalną.

I w związku z tym także głos środowisk przedsiębiorców był zawsze w tym zakresie jednolity – żeby sprawy związane z prowadzeniem postępowań były jak najbardziej sprawnie prowadzone. Stąd nie ukrywam, że z satysfakcją odnotowałem, że te sprawy, w czasach kiedy byłem ministrem, były prowadzone sprawniej, niż są prowadzone w chwili obecnej.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

To one też… kiedy pan był ministrem, ale też mamy takie dane: 2015 do 2017 r. jest wydłużenie o miesiąc czas trwania procesów gospodarczych.

Teraz. Był pan ministrem, który… za którego dokonało się m.in. rozdzielenie funkcji prokuratora generalnego i ministra. Jak w pańskim… pańskim zdaniem na prowadzenie śledztw, chociażby o charakterze gospodarczym… jakie ma znaczenie to… może mieć znaczenie, że prokurator generalny podlega władzy politycznej i na dowolnym etapie śledztwa – to są w tej chwili, po zmianach w ustawie – ma prawo ingerować w poszczególne etapy śledztwa?

Jak pan to oceni, że, podobnie jak w okresie PRL, prokurator generalny jest podporządkowany władzy politycznej? Czy jest w ogóle takikolwiek przypadek w jakimkolwiek państwie Unii Europejskiej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Znaczy, wtedy motywy, które były zapisane w ustawie o rozdzieleniu funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, zawierały kilka elementów.

Po pierwsze ten element, umownie mówiąc, ustrojowy, systemowy. Czyli że minister sprawiedliwości z jednej strony ma inicjatywę ustawodawczą. Zresztą pamiętam, że w tych statystykach inicjatyw ustawodawczych poszczególnych członków Rady Ministrów minister sprawiedliwości korzysta z tej inicjatywy relatywnie szerzej nawet i częściej niż pozostali ministrowie.

A w przypadku na przykład kiedy dany projekt ustawy jest oceniany w kontekście oceny zapisów zgodności ustawy z konstytucją, to przecież jeżeli mamy połączone stanowisko ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, to tenże sam prokurator jest troszkę w podwójnej roli. Czyli w bardzo niewygodnej sytuacji, bo przed tym wymiarem sprawiedliwości jako prokurator generalny często jest zmuszony wykazywać niekonstytucyjność przepisów.

Choćby z tego względu oczywiście rozdział funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego usuwał ten dysonans. Także pamiętam analizy, które w tym czasie były przeprowadzane, że generalnie w krajach Unii Europejskiej – ja nie chcę tu powiedzieć zero-jedynkowo, bo już też nie pamiętam – ale chyba jeżeli nie we wszystkich, to prawie we wszystkich krajach funkcja ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego jest rozdzielona.

No, i oczywiście ten kontekst, który zawsze może budzić wątpliwości. Zresztą widać to chociażby nawet teraz. Że czasami postępowania, które są prowadzone przez prokuraturę, albo nawet brak prowadzenia takiego postępowania może mieć kontekst polityczny. I szczególnie w sytuacji, w której dotyczy osób czynnych politycznie; czy tym bardziej gdyby dotyczył członków Rady Ministrów, gdzie prokurator generalny jest jednocześnie ministrem sprawiedliwości w rządzie – może oczywiście to budzić wątpliwości, czy jest to rozwiązanie prawidłowe.

Biorąc pod uwagę te wszystkie elementy, wtedy ustawodawca zdecydował się… inicjatywa… Z inicjatywy rządu Sejm przyjął, i Senat, projekt ustawy rozdzielającej funkcję ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Nie mam danych z okresu, kiedy pan nadzorował prokuraturę, ale z 2013 r. Te sprawy długotrwałe w polskiej prokuraturze zwiększyły się, te powyżej 2 lat – z 300 niecałych 90 do 1100 w 2017 r. A te powyżej 5 lat z 80 kilku do 209.

Ale przechodząc do następnego pytania, prokuratura białostocka, prowadząca śledztwa VAT-owskie za okres 2008–2015, ocenia m.in. prawidłowość kwot i metryki szkoleń prowadzonych przez prokuratora generalnego w zakresie wyłudzeń podatku VAT.

Jak pan ocenia merytorykę tych szkoleń, które były prowadzone w okresie, kiedy pan był prokuratorem generalnym?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, nie chcę dokonywać oceny, o czym rozmawialiśmy.

Za to mogę powiedzieć…

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

No, czy prowadziły je osoby przygotowane merytorycznie…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… że oczywiście był z tym problem i stąd właśnie ta inicjatywa. Z 2009 r. bodaj był projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Bo właśnie z uwagi na to, że nie wszyscy prokuratorzy równie biegle radzili sobie ze sprawami gospodarczymi…. A pewno w ogóle najtrudniejszymi sprawami są sprawy związane właśnie z przestępczością podatkową, także z uwagi na… W przypadku przestępstw związanych z wyłudzaniem podatku VAT, bardzo często sytuacje, że są to przestępstwa w układzie transgranicznym. Czyli te firmy są w kilku krajach, żeby ułatwić wyłudzenie tego podatku VAT.

Stąd była taka determinacja we wprowadzeniu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, także w kontekście szkoleń sędziów i prokuratorów. I uważam, że to była bardzo ważna, bardzo potrzebna inicjatywa.

I jeżeli dzisiaj możemy mówić, że prokuratorzy np. mają już większą wiedzę w tym zakresie, to nie mam żadnej wątpliwości, że nie stałoby się to bez właśnie inicjatywy związanej z uruchomieniem krajowej szkoły.

Ustawę przygotowywał jeszcze mój poprzednik. I później faktycznym rozpoczęciem pracy krajowej szkoły… co stało się już za moich czasów i każdy system szkolenia… Ja oczywiście nie jestem w stanie się wypowiedzieć o jednym czy drugim konkretnym szkoleniu, bo nawet nie mam wiedzy, jak one były prowadzone.

Za to nie mam żadnej wątpliwości, że model, w którym jest stała, stacjonarna szkoła, w której zarówno przyszli prokuratorzy, jak i sędziowie, jak i obecni prokuratorzy i sędziowie mogą kształcić się albo doszkalać się w kontekście problematyki przestępstw gospodarczych, to była bardzo ważna, bardzo potrzebna inicjatywa, która umożliwia… I pamiętajmy, że efekt zawsze jest odłożony w czasie.

W przypadku osób, które zaczynały tam kształcenie, to oni dopiero niedawno przyszli, przychodzili do zawodu po zakończeniu dopiero szkoły. Nie mam żadnej wątpliwości, że nie system szkoleń, ale takie instytucjonalne rozwiązania jak krajowa szkoła, to jest najbardziej właściwy model do tego, żeby podnosić umiejętności związane ze ściganiem przestępczości gospodarczej.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W szkole ojca Rydzyka nic Ministerstwo Sprawiedliwości nie zlecało, żadnych szkoleń, tak jak obecny resort?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ani jako Ministerstwo Sprawiedliwości, ani jako Najwyższa Izba Kontroli nie mamy podpisanych takich umów.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W ramach zespołu eksperckiego – to już trochę, ciut późniejszy okres – na podstawie porozumienia między MSW, Ministerstwem Finansów i także prokuratorem… już reprezentowanym prokuratorom przez pana Seremeta były prowadzone szkolenia.

I wydaje mi się, że nie było tak źle, jak tam są tezy stawiane, skoro jeden z prowadzących wykłady, Jerzy Duży, awansował na funkcję prokuratora okręgowego w Bydgoszczy, ostatnio za tzw. dobrej zmiany, a prokurator Paweł Kołodziejski został szefem stworzonego przez Zbigniewa Ziobrę Wydziału do Spraw Przestępczości Finansowo-Skarbowej Prokuratury Regionalnej w Gdańsku.

Sprawozdanie z działalności Izby – co prawda w 2017 r., ale chciałbym, żeby to trochę powiązać też z tym wcześniejszym okresem. Tu pan wskazuje na – ja to też mam w informacjach uzyskanych z Ministerstwa Finansów – dziwne, bym powiedział, ruchy między grudniem a styczniem 2016 r. a 2017 r. Wartość deklarowanych zwrotów w 2016 r., grudzień – niecałe 7 mld, wartość wypłaconych zwrotów w grudniu 2016 r. – ponad 13 mld zł.

Czy dla pewnej, nie wiem, przejrzystości finansów publicznych, bo to niewątpliwie zwiększyło deficyt też budżetowy 2016 r… Czy to jest dobra praktyka? Czy pan się spotkał z taką praktyką we wcześniejszym okresie, który bada Komisja, żeby taka praktyka również żonglowania trochę jednak finansami publicznymi, po to żeby poprawiać wskaźniki określonego roku, pogarszać innego? Czy coś takiego miało miejsce we wcześniejszym okresie, który oczywiście bada Komisja?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Najwyższa Izba Kontroli swoje oceny zawiera w raportach z kontroli. I mogę państwu powiedzieć, że w tej kontroli, która jest obecnie przeprowadzana, my także prowadzimy tę kontrolę. To, co mówiłem w kontekście poszanowania praw podatnika, czyli np. zwrotu przetrzymywania podatku VAT.

Właśnie z tego punktu widzenia w tej kontroli łączymy dwie wartości, czyli i przyglądamy się, na ile mamy do czynienia z podniesieniem się efektywności działania służb skarbowych, ale także szanowania praw podatników i np. nieprzetrzymywania, niewstrzymywania. Nie wypowiadam się, czy taka sytuacja miała miejsce, bo od tego jest kontrola i będziemy te informacje państwu przedstawiać w raporcie z kontroli.

Ale czy do takich sytuacji nie dochodzi… Oczywiście zawsze sytuacje na przełomie roku są takimi, które mogą taką pokusę wywoływać, bo z naturalnych względów one mają wpływ na deficyt, bym powiedział, na wykonanie budżetu.

Bo inaczej jest, kiedy te środki są wypłacane, np. w postaci zwrotu podatku VAT, przed końcem roku, a całkiem inaczej już w wymiarze statystyk budżetowych jest, jeżeli się to dzieje po 1 stycznia.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W opublikowanym na stronie Najwyższej Izby Kontroli, to jest takie kalendarium działań NIK między innymi w sprawie nadużyć VAT-owskich, jest mowa o tym, o czym pan też zresztą dziś wspomniał na wstępie.

Że w 2015 r. wykryto 360 tys. fikcyjnych faktur na kwotę 82 mld zł, że to świadczy m. in. o zwiększonej wykrywalności oszustw podatkowych. Zaległości… natomiast

podatkowe z tytułu VAT na koniec 2016 r. wyniosły 60 mld zł… Zaległości podatkowe z tytułu VAT na koniec 2016 r. wyniosły prawie 60 mld zł, a zaległości VAT wzrosły w porównaniu do 2015 r. o 17 mld, czyli ok. 40%.

Skąd tak duży wzrost? Czy Izba to jakoś badała? Skąd o 40% wzrost nastąpił?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To oczywiście jest duży wzrost, bo to jest, tak jak było powiedziane, wzrost o ponad 40%.

Na pewno także na wzrost zaległości podatkowych ma wpływ to, że ujawnia się więcej przestępstw, czyli im… Paradoks troszkę polega na tym, że im służby skarbowe ujawnią więcej przestępstw i, bym powiedział, w wyniku tych prac administracji skarbowej ujawnia się, że była większa próba wyłudzenia podatku, czy, bym powiedział, ujawnia się większą liczbę zaległości podatkowych… w związku z tym ta kwota rośnie.

Ale także to, co nas niepokoi, to, bym powiedział, bezskuteczna egzekucja tych należności. I tylko w roku, o którym pan mówił, czyli w 2015 r., z powodu bezskutecznej egzekucji umorzono postępowania na łączną kwotę 21 mld zł. To jest w układzie rok do roku – to był wzrost o 26%. I, bym powiedział, że to niepokoi w sposób szczególny, bo, tak jak mówię, samo…

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

2016 r. do 2015 r., tak?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

2016 r. do 2015 r.

Samo ujawnianie nieprawidłowości to również efekt dobry prac służb skarbowych. Za to brak skutecznej egzekucji to już wymaga oczywiście pogłębionej analizy, dlaczego ta egzekucja w układzie procentowym spadła… w układzie umarzania postępowań po bezskutecznej egzekucji. Wzrost mamy też w układzie rok do roku – o 26%.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W tym opracowaniu również zwracacie państwo uwagę na pilną potrzebę stworzenia czegoś takiego, co się potocznie nazywa centralnym rejestrem faktur.

Prace – wielu świadków już o tym mówiło – rozpoczęły się w końcu… czy w 2015 r. w Ministerstwie Finansów. W tej chwili cały czas prace trwają. Zdaniem wiceministra finansów z tego rządu obecnego to pozwolić może dość znacząco zmniejszyć lukę. Już nie chcę się rozwodzić, bo tam są różne dane – czy o 30%, czy 20% zwiększyć wpływy z VAT-u.

Czy ponad trzy lata… Czy Izba badała, dlaczego ponad trzy lata prace nad czymś tak ważnym, nad tak ważnym rozwiązaniem, które w tak znaczący sposób może zmniejszyć lukę w podatku VAT, tak długo trwają?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak jak już powiedziałem, my jesteśmy teraz w trakcie kontroli. Ona w sposób szczególny dotyka oczywiście jednolitego pliku kontrolnego, ale także dotyka innych rozwiązań związanych z poprawą ściągalności podatków.

I pewno po tej kontroli będę w stanie, w oparciu o ustalenia kontrolne, ewentualnie przedstawić państwu bliższą informację. Teraz z uwagi na to, że to są prace toczone właśnie w ostatnich latach, nie jestem w stanie przedstawić informacji w oparciu o raport kontrolny NIK, jaka jest diagnoza Najwyższej Izby Kontroli w tym obszarze.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Z tego kalendarium opublikowanego na stronie NIK widzimy, że te aktywności w okresie, kiedy pan jest prezesem, 2013–2015 – bo interesuje nas okres oczywiście, który bada Komisja – to jest aż dziesięć. A w okresie 2007–2013 tylko dwie aktywności Najwyższej Izby Kontroli.

Dlaczego poprzednik czy poprzednie kierownictwo, czy pan ma wiedzę, dlaczego jakby w mniejszym stopniu zajmowało się tą problematyką?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Po pierwsze, oczywiście to już decyzja… formalnie plan kontroli ustala kolegium. Zawsze oczywiście może sam prezes też wnioskować. Jest też formuła kontroli specjalnej. Więc

co do konkretnych zakresów aktywności, oczywiście też na to musiałby odpowiedzieć mój poprzednik.

Ale też nie mam żadnej wątpliwości, że… Zwróćcie państwo uwagę, że nasza wiedza w kontekście problemów związanych ze ściąganiem podatku VAT to jest też wiedza, która się pogłębiła w ostatnich latach.

Tak jak mówiłem na początku, lata 2009, 2010, 2011– priorytet, który był w pracach wszystkich ministerstw, to był priorytet związany ze spowolnionym… a w prawie wszystkich krajach europejskich nie tylko ze spowolnionym wzrostem gospodarczym, co wręcz ze spadkiem.

Z naturalnych względów wtedy służby administracji publicznej w sposób szczególny zastanawiają się, jakie wprowadzić rozwiązania, narzędzia, które wspierają przedsiębiorczość, bym powiedział. Bo wtedy priorytetem jest pewno nie kontrola przedsiębiorcy, a wspieranie jego działań. Bo wtedy mieliśmy także do czynienia z tym, co się działo w całej Europie, czyli z dosyć powszechnym upadkiem firm czy ograniczeniem przez nich swojej działalności.

Ja też, zwróćcie państwo uwagę, jestem bardzo ostrożny, bo tutaj macie do czynienia z różnymi szacunkami, które, umownie mówiąc, posługują się sformułowaniem tzw. luki VAT-owskiej. I znowu odwołam się do konkretnego przykładu. My jako Najwyższa Izba Kontroli mówimy: „Tak, np. mamy wzrost ściągania podatku w ostatnim czasie o 30 mld”.

Ale kiedy ja rozmawiam z ekspertami, żaden nie jest w stanie oszacować, czy na ten wzrost… w jakiej części składa się wzrost gospodarczy, który oczywiście powoduje, że mamy także wzrost ściągalności podatku, a na ile na ten wzrost składa się aktywność służb skarbowych, chociażby z uwagi na powołanie Krajowej Administracji Skarbowej. A na ile poprawiają to wprowadzone nowe rozwiązania legislacyjne, organizacyjne, o których zresztą mówiliśmy, o które NIK się upominała.

Mówię o tym państwu, bo jeżeli chcemy być odpowiedzialnymi, a ze strony parlamentu macie państwo prawo oczekiwać ze strony Najwyższej Izby Kontroli przemyślanej, wyważonej informacji, to ja za każdym razem… Stąd tak staram się precyzyjnie także odpowiadać na państwa pytania.

My jeżeli mówimy, że jest problem ze ściągalnością, to pokazujemy to w oparciu o rok do roku, w układzie kilku lat. Mówimy: „Jest problem np. z egzekucją, jest taki poziom egzekucji, rok wcześniej był inny”. Za każdym razem staramy się to bardzo precyzyjnie pokazywać. Dlaczego?

Zwróćcie państwo uwagę, wy w swojej pracy Komisji także operujecie szacunkami. Jeżeli ktoś mówi o tzw. luce VAT-owskiej, to to są też za każdym razem szacunki. Bo nikt nie jest w stanie ze 100-procentową wiarygodnością powiedzieć, jaki byłby możliwy podatek do ściągnięcia do budżetu państwa, gdyby rozwiązanie X czy Y w danym okresie działało.

My na przykład też podajemy różne szacunki, zaznaczając, że mamy do czynienia z szacunkiem instytucji X, Y czy Z; że mamy z szacunkiem Ministerstwa Finansów do czynienia, jednej czy dużej poważnej firmy audytorskiej. Ale za każdym razem mówimy o pewnym oszacowaniu wpływów, które mogłyby być, a które nie nastąpiły.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

A wracając do poprzedniego pytania. Kiedy możemy spodziewać się wyników kontroli?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

W I półroczu tego roku.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Przestępstwa VAT-owskie to m.in. przestępstwa o charakterze transgranicznym. Jak wyglądała współpraca z odpowiednikami pańskimi w innych państwa, przede wszystkim w Unii Europejskiej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

My jesteśmy w dosyć wygodnej sytuacji jako Najwyższa Izba Kontroli.

Ja poza tym, że jestem oczywiście prezesem Najwyższej Izby Kontroli, jestem równocześnie wiceprzewodniczącym europejskiej organizacji kontroli, czyli tzw.

EUROSAI. Dwa lata temu na kongresie moi odpowiednicy z europejskich organów kontroli wybrali mnie na tę funkcję. A teraz sprawuję jeszcze funkcję przewodniczącego komitetu kontaktowego, który grupuje wszystkich szefów organów kontroli państw europejskich.

I nie ukrywam, że także w kontekście państwa problematyki, która was w sposób szczególny interesuje, akurat mamy do czynienia z taką sytuacją, że tutaj przyjeżdżają delegacje z poszczególnych organów kontroli i proszą nas o przedstawianie ustaleń z poszczególnych naszych kontroli. A w sposób szczególny – wnioski, które prezentowaliśmy w kontekście działań organizacyjnych czy legislacyjnych, które mogą być podejmowane w kontekście poprawy efektywności prac służb podatkowych.

Mogę powiedzieć, że dzisiaj ta współpraca międzynarodowa jest bardzo dobra. Tak jak mówiłem, co jakiś czas odbywają się na przykład posiedzenia grupy roboczej państw… szefów organów kontroli państw europejskich. Ta grupa robocza, bo to jest… Szczególnie wzbudza zainteresowanie ściągalność podatku VAT z uwagi na charakter tego podatku w układzie transgranicznym; także tego, jak istotny on stanowi wpływ – zarówno z punktu widzenia budżetu narodowego, jak i także budżetu europejskiego. Byliśmy gospodarzem ostatniego takiego spotkania. I nie ukrywam, że spotkanie w dużej jego części było poświęcone prezentacji raportów Najwyższej Izby Kontroli.

Więc mogę powiedzieć dzisiaj, że pozycja i współpraca międzynarodowa wygląda z tego punktu widzenia bardzo dobrze. Najlepszym tego przykładem i potwierdzeniem jest ta wyjątkowa kontrola, bo ona też jest niezwykle istotna. Mówię o kontroli dotyczącej ściągania podatku VAT za dystrybucję usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych.

To jest nowy podatek. Bardzo trudno go skontrolować i mimo że to była tak trudna kontrola, przeprowadzaliśmy ją wspólnie z kolegami z Niemiec i Czech. Mi bardzo zależało, żeby w to był zaangażowany niemiecki urząd kontroli. Duża część zakupów w wymiarze handlu internetowego to są kierunek właśnie z Niemiec czy z krajów Beneluksu.

Przygotowujemy już państwu do prezentacji ustalenia z tej kontroli. One są niezwykle ciekawe. I mogę powiedzieć, że także jestem głęboko przekonany, że ten raport będzie inspiracją dla służb skarbowych, co trzeba zrobić i wdrożyć, żeby lepiej ściągać ten podatek. Także będziemy go prezentować w pierwszym półroczu tego roku.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

A podczas pracy jako prokurator generalny również taka wymiana informacji, współpraca międzynarodowa?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja już mówiłem o tym, że… to, co mówiliśmy… ja miałem jeden taki przypadek, dlatego go dobrze pamiętam, taki wyjątkowo istotny. Bo rzecz dotyczyła rzeczywiście podejrzenia korupcji w bardzo znacznym rozmiarze strat finansowych.

I tak jak ja powiedziałem tutaj, nie wahałem się w tej sprawie udać się osobiście na spotkanie ze śledczymi hiszpańskimi. Prosiliśmy ich o pomoc w zakresie pewnych informacji. A także przeprowadzenia pewnych czynności w kontekście zatrzymania jednej z osób podejrzanych, a która, mieliśmy informacje, że może przebywać na terenie Hiszpanii, jakieś kierunkowe wiadomości.

I udało się dzięki temu spotkaniu tę współpracę uaktywnić. Przepraszam, ja już też nie pamiętam, jak ta sprawa… Nie mam teraz wiedzy, jak ta sprawa się zakończyła. To było chwilę przed przekazaniem przeze mnie obowiązków prokuratora generalnego, więc także, pamiętając w kontekście przepisów dotyczących tajemnicy śledztwa, poprzestanę na tym ogólnym opisie.

Ale mogę powiedzieć, że absolutnie w tym wymiarze współpracy międzynarodowej, gdy była taka potrzeba i taka prośba była do mnie kierowana, oczywiście, że taką aktywnością się wykazywałem.

Może też powiedzieć, że był powołany wspólny zespół śledczy prokuratorów Polski i Szwajcarii także w kontekście innych zdarzeń, które wymagały wspólnego zespołu śledczego. Za to, jak to we współpracy międzynarodowej, były sukcesy, były porażki.

Pamiętam, że jako minister sprawiedliwości i prokurator generalny miałem spotkanie ze swoim odpowiednikiem, prokuratorem generalnym Stanów Zjednoczonych, prokuratorem Holderem. Wtedy zgłaszałem wniosek. Z tego co pamiętam, on dotyczył dwóch spraw.

Jedna z tych spraw dotyczyła zatrzymania na terenie Stanów Zjednoczonych osoby pana Dariusza Przywieczerskiego, czyli sprawa FOZZ-u. Niestety wniosek ten nie został zrealizowany w tamtym czasie przez stronę amerykańską, mimo że to był bardzo istotny punkt mojego spotkania z moim amerykańskim odpowiednikiem.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Wspomniał pan o Hiszpanii. Nie tak dawno wymiar sprawiedliwości Hiszpanii odmówił wydania przestępcy VAT-owskiego, polskiego, argumentując to tym, że jest ryzyko, że w Polsce nie czeka go sprawiedliwy proces.

Czy w okresie kiedy pan był ministrem finansów, miały miejsce takie sytuacje?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, nie przypominam sobie żadnej sytuacji, żeby odmówiono realizacji naszego wniosku. Oczywiście ja pamiętam jeden kontekst – nie w sensie braku realizacji tego wniosku, ale takiej prośby ze strony brytyjskiego wymiaru sprawiedliwości, że polska prokuratura często korzystała z tzw. ENA, europejskiego nakazu aresztowania.

Brytyjski wymiar sprawiedliwości… Wiązało się to oczywiście z wykonaniem określonej pracy przez nich: ustalenia miejsca pobytu, zatrzymania. Oczywiście już strona polska odbierała taką osobę. Ale w ocenie naszych brytyjskich odpowiedników… oni twierdzili, że nie zawsze – z ich punktu widzenia – uważali za uzasadnione wydawanie ENA w przypadku drobnych przestępstw. Czyli na przykład – podam przykład – niepłacenia jakichś zobowiązań natury finansowej.

I ta dyskusja była w tym zakresie. Ja oczywiście podkreślałem, że z określonym wnioskiem występuje określona prokuratura. I tu oczywiście, nie mając w tym zakresie w tamtym okresie innej polityki organów ścigania, po prostu podtrzymałem wniosek, żeby realizować wszystkie nasze wnioski kierowane do strony brytyjskiej w kontekście realizacji ENA.

I, tak jak mówię, ta współpraca była bezkolizyjna. Nie przypominam sobie żadnych przykładów – za wyjątkiem tego, który podawałem w kontekście Stanów Zjednoczonych – żeby jakiś nasz wniosek w tamtym okresie nie został zrealizowany. Oczywiście, taka sytuacja mogła mieć miejsce, ale jej teraz nie pamiętam.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Przed przyjściem pana do ministerstwa, parę miesięcy wcześniej weszły… Sejm uchwalił zmiany zaostrzające karę grzywny za przestępstwa gospodarcze, w tym skarbowe, podwyższenia stawek dziennych z 2 do 3 tys. grzywny za przestępstwo z art. 299 Kodeksu karnego, czyli pranie pieniędzy, i podniesienie maksymalnej kary grzywny za pranie brudnych pieniędzy z 4 do 6 mln zł.

Czy to były istotne zmiany z punktu widzenia walki z przestępczością zorganizowaną?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, powiem szczerze, że nie dysponuję wiedzą w tym zakresie, jaka była statystyka. Bo najlepiej oczywiście bym udzielił odpowiedzi na pana pytanie, mając statystykę, jak wyglądało ściganie w tym zakresie pod starym porządkiem prawnym, a jak było po wprowadzeniu nowych regulacji. Nie jestem w stanie w tym momencie odwołać się do tak konkretnej informacji w tym zakresie.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Rzecz dotyczy kwestii elektroniki.

Czy pan się spotkał, za pańskich czasów, kiedy pan był prokuratorem generalnym czy ministrem sprawiedliwości, z taką sytuacją, w której, po spotkaniu u pana z udziałem pańskich zastępców, przedstawicielami biznesu, jeden z przedstawicieli organizacji przedsiębiorców obecnych na spotkaniu dostałby następnie z prokuratury okręgowej wezwanie celem złożenia ustnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa?

Znaczy, było spotkanie z obecnym kierownictwem resortu sprawiedliwości w 2016 r. z przedstawicielami branży elektronicznej. Informacja o tym spotkaniu pojawia się na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Po tym spotkaniu pan prokurator regionalny w Warszawie otrzymuje pismo z prośbą o kontakt z panem – i tu jest nazwisko, też jeden ze świadków, ja o to pytałem, więc myślę, że to nazwisko można śmiało powiedzieć – Michałem Kanownikiem, prezesem ZIPSEE, który posiada wiedzę i dokumentację opisaną w przedmiocie.

I po tym wniosku pan Michał Kanownik otrzymuje następujące pismo: „Wzywam pana do osobistego stawiennictwa 11 października (i tak dalej) w Prokuraturze Regionalnej w Warszawie celem przyjęcia od pana ustnego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i przesłuchania w charakterze świadka".

Czy to jest jakaś normalna praktyka, jeśli chodzi o pracę Ministerstwa Sprawiedliwości? Czy nie mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją, że to z urzędu powinno być wszczęte, jeżeli już, śledztwo? Jeżeli było spotkanie w obecności ministra, funkcjonariuszy publicznych, gdzie posiedli oni wiedzę, z której może wynikać, że doszło do jakiegoś przestępstwa?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Znaczy, ja nie przypominam sobie oczywiście takich zdarzeń z czasów, kiedy pracowałem w Ministerstwie Sprawiedliwości. I oczywiście tym faktem jestem o tyle zaskoczony, że jeżeli w spotkaniu uczestniczyły osoby, które są formalnie funkcjonariuszami publicznymi, to wtedy mają obowiązek złożyć stosowne zawiadomienie, czy prokuratura działa z urzędu po powzięciu tych informacji.

Więc mogę tylko powiedzieć, że jestem zaskoczony tą informacją przedstawioną ze strony pana posła.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

I taka sekwencja zdarzeń, którą teraz panu przedstawię, następująca.

Prokurator prokuratury rejonowej delegowany do prokuratury regionalnej, prowadzący tzw. śledztwo białostockie, powierza postanowieniem z dnia 17 lipca 2017 r. CBA wykonanie w całości czynności dotyczących niedopełnienia obowiązków przez Ministerstwo Finansów i Sejm, poprzez między innymi zbyt wolne uchwalanie przepisów o odwróconym VAT na urządzenia elektroniczne.

CBA we wnioskach analizy z dnia 8 września 2017 r. stwierdza, że nie można stwierdzić, iż czas procedowania nowelizacji o VAT był zbyt długi oraz czy występowały jakieś zaniechania ze strony pracowników Ministerstwa Finansów. Zaraz po tym prowadzący śledztwo prokurator zarządzeniem z dniem 3 października 2017 r. powierza śledztwo w tym zakresie ABW.

Czy to… czy pan… Czy w swojej praktyce miał pan do czynienia – wtedy, kiedy był pan ministrem finansów i prokuratorem generalnym – żeby, jeżeli jedna…

Głos z sali:

Ministrem sprawiedliwości.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Przepraszam, ministrem sprawiedliwości i prokuratorem generalnym.

… żeby, kiedy jedna służba nie znajdzie czegoś, powierza się to innej służbie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Szanowni państwo, po pierwsze, oczywiście ustawodawca ma nieskrępowaną wolę, w sensie przygotowania danej inicjatywy ustawodawczej czy nie.

Zwróćcie państwo uwagę, prosiliście mnie też wcześniej o ocenę, o pytanie, czy dany projekt powinien być wdrożony szybciej, czy wolniej. Ja za każdym razem mówiłem, my tę ocenę zawieramy jako Najwyższa Izba Kontroli w raporcie. I ja byłbym w ogóle ostatnim, który by mówił, że parlamentarzysta… Zresztą nie ma tej inicjatywy ustawodawczej sam, tylko to jest grupa parlamentarzystów, czy – w przypadku drugiej izby – to musi być inicjatywa ustawodawcza całej izby Senatu.

Więc w tym zakresie uważam, że każda ocena byłaby oceną…. a jeszcze ocena taka właśnie… byłaby tutaj oceną po prostu nieuprawnioną w tym zakresie. I że oczywiście

zawsze można dyskutować wprowadzenie jakiego rozwiązania legislacyjnego, czy poprawa funkcjonowania instytucji państwa w danym obszarze, czy nie – w oparciu o twarde dane po wprowadzeniu tych ustaw.

Ale taka sytuacja, w której, bym powiedział, mówimy o jakiejś formie rozliczenia z wykorzystania czy nie inicjatywy ustawodawczej… Państwo pozwolicie, że ja się uchylę od wypowiedzi w tym zakresie.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

I pani poseł Janowska. Prosimy o zadawanie pytań.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Dzień dobry bardzo.

Czy przed objęciem urzędu miał pan wiedzę na temat przestępczości związanej z tzw. wyłudzeniem VAT-u? Czy znał pan wtedy pojęcie mafii paliwowej czy mafii złomowej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie przypominam sobie, żebym w tym obszarze miał jakąś wiedzę specjalistyczną. Też, tak jak powiedziałem, te lata przed objęciem przeze mnie funkcji – czyli w praktyce mówimy o 2008 r. czy później, 2009 r., 2010 r., to już mówię nawet po objęciu – to nie był czas, w którym ta problematyka była jakąś problematyką w sposób szczególny artykułowaną, czy to na poziomie eksperckim, czy na poziomie opinii publicznej.

Ja nie przypominam sobie, żebym miał w tym zakresie jakąś specjalistyczną wiedzę przed objęciem funkcji. Zapewne miałem jakąś taką wiedzę ogólną, jak każdy na tej sali, że jeżeli człowiek wymyślił płacenie podatków, to drugi człowiek wymyślił, jak ich nie płacić w ogóle albo płacić mniej.

I, bym powiedział, ten problem w tym wymiarze pewno jest już, z tego co pamiętam, nawet w Biblii opisany, więc jest problemem takim w wymiarze historycznym. To w tym zakresie taką wiedzę mogłem mieć, ale specjalistycznej nie posiadałem.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Z mafią paliwową się zetknęliśmy już w Biblii, czy…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Ze złomową.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, ale zetknęliśmy się z problemem płacenia podatku na przykład na rzecz starożytnego Rzymu. Nie chcę teraz tego rozwijać, bo wszyscy spotkamy się z zarzutem, że wpadamy w dygresje historyczne.

I przepraszam z mojej strony, że też w tę dygresję w takim razie uciekłem. Pewno pojęcie w ogóle mafii, z tego co pamiętam, jest pojęciem z XIX wieku i jest też związane z pobliżem Półwyspu Apenińskiego, z jedną z pięknych wysp na jego południu.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy znana była panu metodologia związana z popełnieniem tego typu przestępstw? Ale to już też, jak pan był oczywiście ministrem.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pani poseł, tak jak mówiłem, tym bardziej…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Ale jako minister też nie miał pan wiedzy, tak?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Na pewno nie co do metodologii przestępstw w tym zakresie.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy przed objęciem urzędu ministra sprawiedliwości rozmawiał pan ze swoimi poprzednikami, czyli Andrzejem Czumą czy Zbigniewem Ćwiąkalskim, na tematy związane z przestępczością karno-skarbową i jej strukturą w Polsce?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pan minister Ćwiąkalski odchodził w takich burzliwych okolicznościach. To państwo zapewne pamiętają.

Tam była sprawa związana z odebraniem sobie życia jednego z oskarżonych i skazanych w procesie Olewnika. Więc ja nie miałem nawet szansy z nim rozmawiać. Przychodziłem wtedy na funkcję wiceministra sprawiedliwości.

Z panem ministrem Andrzejem Czumą oczywiście miałem możliwość rozmowy w takim sensie, że kiedy on objął obowiązki ministra, ja objąłem obowiązki sekretarza stanu. Tak jak mówiłem, w sposób szczególny odpowiedzialnego za więziennictwo i za budżet ministerstwa. I oczywiście tu mieliśmy kontakty.

Chociaż pan minister Czuma tutaj – z uwagi na to, że tylko on z członków kierownictwa pełnił jednocześnie obowiązki ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego – nie omawiał spraw związanych z funkcjonowaniem prokuratury na zebraniach, umownie mówiąc, cywilnej części kierownictwa. Czyli tam, gdzie się spotykał ze swoimi wiceministrami.

Te spotkania, jak rozumiem, chociaż go nie pytałem o to… Jak rozumiem, miał swoje spotkania jako prokurator generalny ze swoimi zastępcami, prokuratora generalnego, więc ta wiedza nie była przedmiotem rozmów kierownictwa resortu. Bo tę wiedzę miał minister Andrzej Czuma jako prokurator generalny.

Jak państwo może pamiętacie, też w takich dosyć dynamicznych okolicznościach następowała zmiana znowu na stanowisku ministra sprawiedliwości. Czyli ja zastępowałem pana ministra Czumę. Ale to nie był taki proces ewolucyjny, a bym powiedział, dosyć nagły.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy uczestnicząc w posiedzeniach rządu, Rady Ministrów, pamięta pan, aby ktokolwiek w tym temacie, jeżeli chodzi o przestępczość związaną z wyłudzeniem należności publicznoprawnych… Czy takie rozmowy były? Czy ktoś w tym temacie rozmawiał i ewentualnie coś pan pamięta, jakiekolwiek ustalenia w tym zakresie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie przypominam sobie teraz takiego punktu na Radzie Ministrów. To oczywiście można zweryfikować, ponieważ są protokoły z posiedzeń Rady Ministrów.

A też dokonuję takiego zastrzeżenia, bo też nie we wszystkich posiedzeniach rządu uczestniczyłem. Czasami mogło to być w kolizji z jakimiś innymi obowiązkami, szczególnie w okresie, kiedy Polska sprawowała prezydencję w Unii Europejskiej.

Pamiętam, że wtedy co najmniej raz mi to kolidowało z jakimiś obowiązkami międzynarodowymi, wtedy mnie zastępował wiceminister. Ale ja osobiście nie pamiętam takiej dyskusji na posiedzeniu rządu.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A czy pan jako już minister sprawiedliwości i, przez dwa lata, prokurator generalny rozmawiał pan o takiej problematyce uszczupleń należności względem Skarbu Państwa z prezesem Rady Ministrów czy ministrem finansów, czy ministrem MSWiA, koordynatorami do spraw służb specjalnych, czy jakimikolwiek służbami w tym zakresie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie pamiętam, żebym szczegółowo jakąś taką rozmowę przeprowadzał. Oczywiście, gdzieś w jakimś kontekście, przepraszam, wątku pobocznego jakaś problematyka taka mogła się pojawić. Ale nie pamiętam, żeby było jakieś specjalne spotkanie dedykowane tego typu zagadnieniom.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czyli wynika z tego, że nikt jakby do końca nie przekazywał panu informacji, że jest problem, którym trzeba byłoby się zająć i jest on problemem palącym. W tym zakresie oczywiście.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To nie jest tak, że instytucje w tym zakresie nie pracowały.

Prokuratura, tak jak już mówiłem, miała swoje wyspecjalizowane jednostki co do przestępczości zorganizowanej. I, bym powiedział, tu miałem ogólne sygnały oczywiście, że te jednostki się tym zajmują. W tym zakresie prokurator krajowy na pewnym poziomie szczegółowości informował mnie, że oczywiście tam działania są podejmowane. W takim kontekście, że służba oczywiście wykonuje swoje obowiązki.

Ale nie pamiętam takiej rozmowy, tak jak powiedziałem, po pierwsze, na poziomie rządu. I też nie pamiętam, żebym miał taką naradę dedykowaną tylko tej problematyce. Za to pamiętam, że mój zastępca mnie informował, że oczywiście prokuratura, zastępca, czyli prokurator krajowy, zajmuje się tymi zagadnieniami.

Ale już szczegółów w tym momencie tych rozmów z nim też nie będę sobie w stanie teraz przypomnieć.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Wspomniał pan, że takie wyspecjalizowane grupy zajmujące się tematyką były. I chciałam się dowiedzieć, kto nimi kierował i ewentualnie, jakimi kryteriami przydzielania do spraw były kierowane.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak zwane pezety były na poziomie prokuratur apelacyjnych. Czyli to było kilkanaście prokuratur na szczeblu pomiędzy prokuratorami rejonowymi i okręgowymi a Prokuraturą Generalną.

Z tego co pamiętam, bym powiedział, o jakichś takich decyzjach, które musiały być podejmowane na poziomie krajowym, z mojego, bym powiedział… W tym zakresie wykonywał już swoje obowiązki prokurator krajowy, czyli mój pierwszy zastępca w prokuraturze. Tu odwołam się do konkretnego przykładu…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Nazwisko mógłby pan podać?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Edward Zalewski. Edmund Zalewski, przepraszam.

Tu odwołam się do konkretnego przykładu. Były wyjątkowe sytuacje – i podam od razu przykład, co rozumiem przez wyjątkową sytuację – że taka decyzja była konsultowana ze mną. Taka decyzja, która była konsultowana ze mną, chociaż nie z obszaru spraw gospodarczych, to była decyzja związana z przeniesieniem śledztwa w zakresie wyjaśniania okoliczności zamordowania komendanta głównego Policji Marka Papały.

Prokurator krajowy przedstawił swoją diagnozę, że prokuratura warszawska nie radzi sobie z tym, z przeprowadzeniem tego śledztwa. Stwierdził, że w wyniku czynności nadzorczych, które w tym obszarze wykonał, uważa, że potrzebna jest zmiana jednostki prowadzącej to postępowanie. I w tym momencie, w konsultacji ze mną, chociaż to on proponował, znając najlepiej jednostki, zapadła decyzja o przeniesieniu tego śledztwa do prokuratury w Łodzi.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Kto kierował, a kto nadzorował podległe panu biuro do spraw przestępczości zorganizowanej Prokuratury Krajowej, a następnie generalnej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak jak już powiedziałem, obowiązki takiego bieżącego nadzorowania, kontrolowania wykonywał, co wynika ze struktury i z przepisów to regulujących, pierwszy zastępca prokuratora generalnego, czyli prokurator krajowy.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A takie pytanie. Czy śledztwa dotyczące wyłudzeń VAT były prowadzone w tzw. pezetach?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Co do zasady tak. Ale oczywiście nie mogę wykluczyć, że jakieś śledztwa były też prowadzone przez inne jednostki, pewno szczególnie w jakichś wątkach lub na początkowym etapie prowadzenia tego postępowania.

Generalnie oczywiście co do zasady, tak jak już mówiłem, śledztwa gospodarcze to są śledztwa najbardziej skomplikowane. Więc one powinny co do zasady, szczególnie w jakichś bardziej rozwiniętych wątkach, bardziej skomplikowanych postępowaniach, one powinny trafiać do „pezetów".

Oczywiście jestem sobie w stanie wyobrazić, że czasami praktyka była inna. Podawałem państwu przykład dwóch spraw z wniosku Najwyższej Izby Kontroli, które trafiały do prokuratur regionalnych, i delikatnie mówiąc, prokuratury sobie z tymi problemami nie poradziły.

I dopiero przeniesienie tych spraw w trybie instancyjnym, mówię w szczególności o tej sytuacji związanej z Kleszczowem, umożliwiło, że to postępowanie zostało skutecznie poprowadzone na tyle, że udało się skierować akty oskarżenia do sądu.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A kto był dyrektorem tego biura w pezetach tak zwanych?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, nie przypomnę sobie w tym momencie nazwiska dyrektora.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czyli ewentualnie, kto konsultował z panem likwidację samodzielnych wydziałów zamiejscowych do spraw przestępczości zorganizowanej Prokuratury Krajowej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Nie mam żadnej wątpliwości, że przy tego typu decyzjach kluczową była opinia prokuratora krajowego.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A nazwisko mógłby pan podać?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Prokurator Zalewski.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy sprawując urząd prokuratora generalnego, wydał pan, zgodnie ze swoimi kompetencjami, kiedykolwiek wytyczne w zakresie postępowań przygotowawczych, a w szczególności dotyczących wyłudzeń należności publicznoprawnych?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja już odpowiadałem na to pytanie. Nie pamiętam takiego dokumentu.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Od marca 2010 r., zgodnie z art. 10e ówcześnie obowiązującej ustawy o prokuraturze, prokurator generalny przedstawia prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury, a minister sprawiedliwości przedstawia na piśmie swoje stanowisko do tegoż sprawozdania.

I moje pytanie w związku z tym. Kontaktował się pan w tym… odnośnie tego sprawozdania oczywiście z prokuratorem generalnym Andrzejem Seremetem i omawiał pan z tym panem kwestię związaną ze strukturą przestępczości. Jakie było stanowisko w związku z tym?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam państwa, ja się nie konsultowałem w zakresie swojej opinii do sprawozdania rocznego, bo uważam, że to nie byłaby prawidłowa opinia, prawidłowa procedura. Przygotowywałem taką opinię.

Zgodnie z procedurą to sprawozdanie roczne, jak państwo wiecie, trafiało do prezesa Rady Ministrów, a finalnie mogło trafić do Sejmu – w kontekście np. jego nieprzyjęcia. I przygotowywałem opinię do sprawozdania z rocznej działalności prokuratora generalnego.

Pamiętam, że taka opinia powstawała w resorcie. Ona finalnie …w jej treści była za przyjęciem sprawozdania. Ale pamiętam, że w tej opinii była także pewna liczba uwag krytycznych w kontekście konkretnych działań prokuratury.

Oczywiście już w tym momencie nie jestem sobie w stanie przypomnieć, czego te krytyczne uwagi dotyczyły. Ale przy generalnym wniosku o przyjęciu tego sprawozdania pamiętam, że w swojej opinii zawarłem wiele krytycznych uwag dotyczących jakichś praktycznych aspektów działania prokuratury.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A kto przygotowywał tę opinię?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tę opinię przygotowywali pracownicy ministerstwa, pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Pamięta pan którzy? Nazwiska i imiona?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, nie jestem w stanie teraz podać tych nazwisk.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy zwracał się ktoś spoza administracji do pana jako ministra sprawiedliwości z problematyką uszczupleń należności względem Skarbu Państwa? A jeśli tak, to jakie były ich oczekiwania i czego się spodziewali po panu? Jakiejś decyzji? Czy dochodziło do jakiejś konkluzji w tych spotkaniach?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pani poseł, też mi się wydaje, że już odpowiadałem na to pytanie i mówiłem, że nie pamiętam takich spotkań jako minister sprawiedliwości.

Bo nie wykluczam, że, bym powiedział, tak jak i państwo… No, prowadziłem w tym czasie wpierw jako senator biuro senatorskie, później byłem posłem. I tam trafiało do mnie dziesiątki różnych interesantów, ale to całkiem inny tryb wpływania z różnymi wnioskami.

Pamiętam, że tam w jakimś, w którymś momencie miałem jakieś skargi osób, które czuły się dotknięte tym, że zakupiły paliwo z nieustalonego źródła i nałożono na nie jakieś kary finansowe.

Ale też już szczegółów tej sprawy nie pamiętam. Tylko to była… to było spotkanie, które miałem jako poseł w swoim biurze poselskim.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czy sprawując urząd ministra sprawiedliwości, wystąpił pan kiedykolwiek do jakiegokolwiek organu administracyjnego, administracji państwowej celem usprawnienia działalności polegającym… podlegającym im organom w zakresie likwidacji przestępstw karno-skarbowych?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ale pani poseł, nie mam żadnych wątpliwości, że cały szereg moich działań sprowadzał się do tego, żeby ograniczyć życie przestępcom. Przecież sprawniejsza…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A mógłby pan wymienić, jakie…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… egzekucja należności w postaci e-sądu, e-księga wieczysta, podniesienie bezpieczeństwa obrotu prawnego, ustalenie rzeczywistego właściciela, wykluczenie możliwości fikcyjnych sprzedaży nieruchomości, zmiany…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Ale chciałabym, żeby się pan skupił tylko i wyłącznie na przestępczości karno-skarbowej i szczególnie w aspekcie właśnie wyłudzeń VAT-u i akcyzy.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pani poseł, ja nie jestem w stanie tak wydzielić, jak pani. Bo uważam, że wszystkie te działania służyły ograniczeniu możliwości przestępców, a zwiększeniu łatwości funkcjonowania polskich przedsiębiorców. I uważam, że w tym zakresie udało się bardzo wiele dokonać w czasie, kiedy kierowałem resortem.

Zresztą nie ukrywam, że taka opinia docierała do mnie także ze strony różnych środowisk gospodarczych, samorządów gospodarczych, że oni byli, bym powiedział, z tych zmian… Te zmiany były, bym powiedział, ułatwiające funkcjonowanie przedsiębiorców.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czyli rozumiem, że nie było jakiegoś takiego rozdzielenia, że to jest faktycznie palący problem i luka VAT-owska się powiększa, że trzeba w tym zakresie coś więcej zrobić? Czyli po prostu pan miał działania walki z przestępczością, ogólną przestępczością, ale nie było wydzielenia, rozumiem, takiego?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Do tych przestępstw wykorzystuje się przepisy karno-skarbowe.

I też chciałbym bardzo mocno podkreślić, ta sfera, mówimy oczywiście o przepisach karno-skarbowych, ona w sposób szczególny przypisana jest do ewentualnej inicjatywy ustawodawczej ministra finansów. Bo, bym powiedział, to z ustawy o działach jednoznacznie wynika, że za sprawy związane ze ściągalnością podatków odpowiada każdorazowo minister finansów.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Chciałam jeszcze ostatnie takie pytanie zadać o konkretne nazwiska. Czy znał pan takich prokuratorów jak Krzysztof Parchimowicz?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pani poseł, pan Krzysztof Parchimowicz był pracownikiem Prokuratury Generalnej, z tego co pamiętam. Tylko zapytam, jakie to ma znaczenie w kontekście…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Chciałabym po prostu wiedzieć. Pana Marka Jamrogowicza?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pana Marka Jamrogowicza poznałem jako zastępcę prokuratora Andrzeja Seremeta, jednego z zastępców. Wydaje mi się, że nie znałem go wcześniej. Tu mogę się mylić oczywiście, ale pamiętam go w sposób szczególny jako osobę, która wykonywała obowiązki zastępcy prokuratora Andrzeja Seremeta.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

A Jerzego Szymańskiego?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, szczególnie, jeżeliby się okazało, że go znałem, bo pewnie się poczuje dotknięty, ale w tym momencie nie przypominam sobie.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Dariusz Korneluk?

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Przepraszam bardzo, przepraszam bardzo, czy można?

Ja bym wnioskowała o… Proszę Komisji, panie przewodniczący, ja bym jednak wnioskowała o uchylenie tych pytań jako nieistotnych. Bo jaka istotna okoliczność faktyczna dla prowadzonego przedmiotu postępowania płynie z faktu, że mój mocodawca zna lub nie zna określonego prokuratora?

Siłą rzeczy, pełniąc określone funkcje przez lata w instytucjach państwowych, może znać określone osoby pełniące funkcje publiczne. Ale czy to się przekłada na jakiekolwiek ustalenie merytoryczne w niniejszej sprawie?

Wnoszę o uchylenie tych pytań jako nieistotnych, a w jakimś sensie też ingerujących w prywatne albo zawodowe – niemniej jednak relacje międzyludzkie. Bardzo proszę.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Raczej ja może wytłumaczę.

To byli pana podwładni. Jeżeli pan z nimi współpracował, to wydaje mi się, że powinien te osoby pan znać. Więc dlatego chciałam sprawdzić relacje, jakie panowały w prokuraturze i dlatego pytam. I myślę, że to ma jakieś znaczenie.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Pani poseł, ja czułą opieką i myślami obejmuję wszystkich 6 tys. prokuratorów.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Przepraszam, to ja tym bardziej, przepraszam, proszę o uchylenie pytania jako nieistotnego. Z tego punktu widzenia, że, jak sama pani poseł założyła, jeżeli się z kimś pracuje, to się tę osobę zna.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

No, ale….

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

W związku z czym nie wymagają dowodu okoliczności powszechne znane, że jeżeli z kimś pracuję, to przynajmniej na poziomie znajomości, znam tę osobę.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Chwileczkę, sekundkę.

Znaczy, jak rozumiem też z wyjaśnienia pani poseł, chodzi o to, że wzmiankowane osoby miały zajmować się tematyką właśnie przestępczości gospodarczej i podatkowej.

W związku z czym być może trochę inaczej sformułowane pytanie – ale tak sformułowane przecież też być może – prowadzi do ustalenia, czy np. była wymiana informacji, czy właśnie te osoby ze sobą współpracowały, współpracowały ze świadkiem; czy można domniemać, że informacje dotyczące zjawiska czy jego charakteru przekazywały.

Stąd ja na razie tego pytania… Nie przychylam się do wniosku o uchylenie pytań, choć proszę, żeby powoli zmierzać do pytań już takich bardziej w sposób oczywisty związanych.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Moim zadaniem jest zweryfikować, na jakim poziomie ta współpraca wyglądała i faktycznie w tym zakresie. Więc, tak jak już wiemy, tematem Komisji jest zweryfikowanie wyłudzeń VAT-owskich, jak również akcyzy.

I będąc prokuratorem generalnym i mając swoich podwładnych, którzy tym tematem się zajmują, weryfikuję, czy faktycznie państwo rozmawiali w tym temacie.

Jeżeli to jest problem, tak jak pani wspomniała, żeby powiedzieć, że znałam osobę, faktycznie pracowałam z nią, to ja nie widzę tutaj jakiegoś problemu.

Pełnomocnik świadka Beata Czechowicz:

Przepraszam, pani poseł, to nie jest problem. Tylko jest innym pytaniem pytanie, czy pan kogoś zna, a innym pytaniem jest pytanie, do którego, jak rozumiem, zmierzają intencje pani poseł, ale to pytanie nie padło.

W związku z czym ja wnoszę o uchylenie pytanie, które samodzielnie… odpowiedź na które jest nieistotna.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze.

To jakby mamy dwie różne opinie co do oceny istotności pytania. Ja też, rozstrzygając ten wniosek, muszę taką opinię sobie sam wyrobić. Tak jak… Po wyjaśnieniach pani

poseł przychylam się do tego, że jest pewna istotność w tym pytaniu, w związku z czym oddalam wniosek o uchylenie pytania.

Proszę kontynuować.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Chciałam się zapytać jeszcze, bo też pana podwładną była pani Marzena Kowalska. Czy pan z nią współpracował?

To już zadam troszeczkę inaczej pytanie. Czy kojarzy pan, że taki temat był?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

A to była prokurator?

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Tak.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Czy mówimy o pani prokurator, która później była zastępcą prokuratora generalnego?

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

(poza mikrofonem: Tak.)

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To muszę powiedzieć, że wydaje mi się, że kontakt mój z nią nastąpił już w momencie, kiedy objęła obowiązki zastępcy prokuratora Seremeta. Wydaje mi się, że wtedy ją poznałem.

Znaczy, jedno zastrzeżenie muszę dokonać. Były też może jedno, może dwa spotkania – bo, tak jak mówię, ten okres pracy przeze mnie jako prokuratora generalnego był bardzo krótki – gdzie były ogólne spotkania z przedstawicielami kadry kierowniczej prokuratury.

W tym spotkaniu… pamiętam, że jedno takie było już na samej końcówce wykonywania przeze mnie obowiązków. W praktyce to było spotkanie, gdzie żegnałem się ze współpracownikami z prokuratury. I w tym spotkaniu może uczestniczyło około 100 osób. I również jest bardzo prawdopodobne, że może osoby, które pani wymieniła, w tym spotkaniu uczestniczyły.

Tylko ja powiem szczerze, nie mam nawet takiej świadomości, bo, tak jak mówię, poziom współpracy prokuratora generalnego z różnych praktycznych względów, także w kontekście obowiązków ministra sprawiedliwości, aktywności międzynarodowej, obowiązków związanych z reprezentacją ministerstwa w Sejmie, to jest w praktyce współpraca z zastępcami prokuratora generalnego. I tych wszystkich znałem. Z nimi współpracowałem i o każdym bym mógł coś powiedzieć.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

To jakby pan powiedział, kto się zajmował tym tematem?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Jakim tematem?

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

No, tematem właśnie prac Komisji.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ale jakiej Komisji?

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Tej, na której jest pan dzisiaj przesłuchiwany.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Który się zajmował zagadnieniami związanymi z przestępczością…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Związanymi z… Tak, z tym, co się zajmujemy. I tutaj, jak zadajemy pytania.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Prokurator krajowy Edward Zalewski.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Czyli tylko i wyłącznie tego prokuratora pan kojarzy. Nie kojarzy pan tych pozostałych, których wymieniłam?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

(poza mikrofonem)… mogę pani podać nazwiska pozostałych zastępców prokuratora generalnego…

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Ale tych, którzy się zajmowali właśnie tym tematem.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

…tylko oni mieli inny zakres obowiązków.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Dokładnie.

No, to chciałabym, żeby pan wymienił te nazwiska.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Proszę bardzo.

Prokurator wojskowy, pan prokurator Parulski. Kolejnym zastępcą – przepraszam, już teraz nie przypomnę sobie nazwiska – był szef pionu śledczego IPN, też zastępca prokuratora generalnego.

Przepraszam, nie wymieniłem wszystkich. Przepraszam tego, którego pominąłem.

Poseł Małgorzata Janowska (PiS):

Dobrze, dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

Może taka prośba. Panie pośle, czy mógłby pan oszacować, tak zupełnie z grubsza, czas?

Poseł Mirosław Pampuch (N):

(*poza mikrofonem, niezrozumiałe)*

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Rozumiem. No, to w takim razie ogłaszam…

Poseł Mirosław Pampuch (N):

(poza mikrofonem, niezrozumiałe)

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ogłaszam krótką przerwę do godz. 16.00.

[Po przerwie]

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Wznawiam obrady. Przepraszam za niewielki poślizg czasowy. I pan poseł Pampuch. Prosimy o zadawanie pytań.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Panie prezesie, ja może rozpocznę od pytań o okres pana urzędowania w Ministerstwie Sprawiedliwości. Podczas słowa wstępnego stwierdził pan, że rzeczywiście dokonał reorganizacji administracji sądów, wprowadził ocenę pracy sędziów, jak również powołana została Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Ale też wprowadził pan e-sąd, czyli tę procedurę upominawczą, e-protokół, e-księgę wieczystą.

To zaskutkowało również poprawą efektywności całego wymiaru sprawiedliwości, a więc skróceniem okresu rozpatrywania spraw.

Podawał pan taką statystykę. Ja nie wszystko zdołałem sobie przyswoić, więc jeżeli byłby pan łaskawy, panie prezesie, jeszcze raz przywołać tę statystykę, dotyczącą efektywności.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, już przywołuję tę statystykę. Ale też, jeżeli pan pozwoli, będąc zawstydzonym jeszcze pytaniem, które było przed przerwą, zacznę od tego, że…

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Proszę bardzo.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… podziękuję jeszcze swoim byłym zastępcom w prokuraturze.

To był prokurator Andrzej Pogorzelski, który się zajmował sprawami sądowymi i współpracą z Trybunałem Konstytucyjnym. To był Jerzy Szymański, który odpowiadał za pezety i sprawy międzynarodowe. I wymienieni już przeze mnie prokuratorzy: Krzysztof Parulski, Edward Zalewski oraz szef pionu śledczego IPN prokurator Dariusz Gabrel. To był ten skład kierownictwa prokuratury.

A w kontekście statystyk, o które pyta pan poseł, to na poziomie sądów rejonowych sprawy gospodarcze w 2010 r. czekały średnio na rozstrzygnięcie… to był okres 3,3 miesiąca. Dzisiaj to jest 6,7, czyli mamy prawie dwukrotny wzrost. W sprawach o charakterze upadłościowym to było 7,8 miesiąca. Dzisiaj jest 8,4.

Mamy także wzrosty na poziomie sądów rejonowych. W sprawach cywilnych to jest wzrost z 3,8% w 2010 r., w kontekście średniego czasu postępowania sądowego, w kategoriach cywilnych wzrost na 5,5 miesiąca.

W sprawach karnych z 3,3% w 2010 r. to jest wzrost na 3,4%. W sprawach z zakresu ubezpieczeń i prawa pracy w 2010 r. to było 5,7. Teraz to jest 6,2 w kontekście średniego czasu rozpatrywania spraw.

W sprawach rodzinnych to jest wzrost z 4 miesięcy w 2010 r. na 4,7. Czyli, jak państwo widzicie, na poziomie sądów rejonowych wszystkie sprawy w kontekście kategorii rodzajowych trwają… średni czas rozpatrywania teraz tych spraw jest, porównując 2010 r. do 2018 r., teraz czas rozpatrywania tych spraw jest dłuższy.

W sądach drugoinstancyjnych, w sądach okręgowych, sprawy cywilne to było w 2010 r. 6,8% w układzie miesięcznym. W 2018 r. to jest 7,8%. W sprawach karnych tutaj jest teraz krócej, bo w 2010 r. było to 9 miesięcy. Teraz jest niecałych 8. A w sprawach gospodarczych w 2010 r. to było 5,4%, a teraz jest 9 miesięcy.

Czyli łącznie z ośmiu różnych kategorii poprawa jest w jednej kategorii, a w siedmiu jest wydłużenie czasu postępowań sądowych.

I przedstawiałem także państwu istotne z punktu widzenia zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości statystyki w kontekście oceny pracy sądów. W 2011 r. na zakończenie mojej pracy to było ostatnie badanie w tym zakresie.

Ocena pracy sądów: oceny dobre to było 36%. Oceny złe to było też 36%. Dzisiaj to są badania na koniec września 2018 r., ostatnie publikowane przez CBOS – on to robi sukcesywnie, co pół roku. Ocena sądów dobra na poziomie 30%, a zła na poziomie 42%.

I do tego mówiłem jeszcze państwu o raporcie Komisji Europejskiej, takich pogłębionych badań, który zadał pytanie, skąd ten spadek zaufania do sądów.

I tam było wskazane jako przyczyna… w grupie osób tych, które oceniały teraz funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, negatywnie wskazywały, że te obawy związane z pracą wymiaru sprawiedliwości są sytuowane w kontekście nacisków o charakterze politycznym na pracę wymiaru sprawiedliwości.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję.

To, co naprawdę budzi zdumienie, to prawie dwukrotnie dłuższy okres rozpatrywania przez sądy spraw gospodarczych. Z całą pewnością nie sprzyja to zaufaniu przedsiębiorców do państwa. To jest na pewno bardzo istotny element związany z rozwojem gospodarczym.

Ale przechodzimy do kolejnego pytania. Tutaj była próba już zadania tego typu pytań, dotycząca Kodeksu karno-skarbowego i rzekomego zbyt niskiego zagrożenia karą w tym kodeksie za przestępstwa skarbowe, w tym m.in. wyłudzenia podatku od towarów i usług. Chciałbym poznać opinię pana prezesa w tym zakresie.

Czy rzeczywiście jest tak, że wyłącznie zagrożenie karą, a więc sankcją karną, wpływa na to, że przestępcy odstępują od swoich zamiarów lub też intensyfikują tego typu działania?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, ja będę konsekwentny w unikaniu ocen.

Za to oczywiście mogę powiedzieć, że w doktrynie, w orzecznictwie, w środowisku naukowym kryminologów oczywiście ta dyskusja jest odwieczna. I jednym z tych poglądów, które się zderzają, jest z jednej strony oczywiście wymiar grożącej kary. Ale z drugiej strony bardzo często podkreślane, że nieuchronność kary jest tym elementem, który w sposób szczególny rzutuje na to, czy ktoś popełni, czy nie popełni przestępstwo.

Ale, tak jak powiedziałem, pozwolę sobie własnej oceny w tym zakresie nie wypowiadać. Mogę ogólnie powiedzieć, że oczywiście, pewno jak każdy na tej sali, trzymam kciuki, żeby wszystkie zmiany, które są wprowadzane, służyły temu, żeby ci, którzy podatki powinni płacić, to je płacili. Ale żeby przepis oczywiście nie był tak sformułowany, w sensie jego represyjności, żeby nie dotykał tych, których dotykać nie powinien. Czyli tych, którzy uczciwie świadczą działalność gospodarczą.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Czyli zawsze, wprowadzając nowe przepisy, trzeba wyważyć pewne interesy związane z restrykcyjnością państwa i wymuszeniem przez państwa określonych zachowań przez przedsiębiorców-podatników, ale też również określonym ułatwieniem czy umożliwieniem prowadzenia działalności gospodarczej.

Panie prezesie, kwestia, która przewijała się podczas prac Komisji wielokrotnie. Do dotychczasowych świadków były adresowane pytania, dotyczą one ustawy, takiej dużej nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług. Ona miała miejsce co prawda w grudniu 2008 r., ale tutaj jest wskazywane, że ta duża nowelizacja tejże ustawy spowodowała w sposób znaczący rozszczelnienie całego systemu podatku od towarów i usług.

I teraz, czy dochodziły do pana, jako ministra sprawiedliwości na początku, a później już jako prezesa Najwyższej Izby Kontroli, tego typu sygnały czy informacje, że wprowadzono tego typu ustawę, która w sposób istotny rozszczelniała system podatkowy?

Ja zdaję sobie sprawę, że jest to pytanie o wiedzę sprzed 10 lat i to też nie najważniejszą w tym okresie z uwagi na sprawowaną funkcję. Ale być może tego typu ewentualnie informacje gdzieś do pana, wtedy jako pana ministra, teraz pana prezesa, docierały?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, tak jak mówiłem, ja takich sygnałów związanych akurat z kłopotem w kontekście ściągalności podatków, w tym w sposób szczególny ściągalności podatku VAT, w okresie, kiedy byłem ministrem sprawiedliwości, ja takich sygnałów nie pamiętam.

Oczywiście mieliśmy różne spotkania. Bo też sobie jeszcze jedno spotkanie teraz przypominam w kontekście pracy prokuratury, np. w zakresie wymiany informacji i współpracy z bankami na potrzeby organów ścigania prokuratury. Oczywiście w zgodzie z przepisami, które to regulują.

I pamiętam, że w okresie kiedy byłem ministrem sprawiedliwości, prokuratorem generalnym, było takie spotkanie w prokuraturze. Bodaj z przedstawicielami Związku Banków Polskich. To oczywiście też jest osobne, trudne zagadnienie, bo są osobne przepisy dotyczące tajemnicy bankowej i musi się to odbywać w określonych procedurach i w określonym trybie.

Ale, tak jak mówię, ja wtedy nie pamiętam, żeby ta dyskusja i… Bym powiedział, dzisiaj ta nasza pewność, że mamy problem, czy mieliśmy też problem, w kontekście ściągania podatku VAT-u… ona nie była elementem jakiejś wyjątkowej uwagi. Chociażby z tego względu, że elementem priorytetowym tej szczególnej uwagi, przepraszam, było to, żeby miał kto te podatki płacić.

A w przypadku kiedy mieliśmy do czynienia z kryzysem gospodarczym, z upadkiem wielu firm, to ja pamiętam takie dyskusje. Właśnie także na poziomie rządu, kiedy

do mnie artykułowano oczekiwania, żebym zastanawiał się, co jeszcze można zrobić, żeby wymiar sprawiedliwości funkcjonował lepiej, sprawniej, efektywniej z punktu widzenia przedsiębiorców.

I jak gdyby na kanwie tych dyskusji na przykład moją szczególną uwagę przez ten cały okres zaprzątały sprawy związane z szerszym wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Bym powiedział, moi współpracownicy nawet żartowali, że jeżeli czymś mnie zainteresować, to najlepiej wejść i powiedzieć, że jest jakiś pomysł wykorzystania kolejnych nowych technologii do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości. I to rzeczywiście było takim przedmiotem mojej szczególnej uwagi, szczególnej troski. Uważam, że wiele udało się w tym zakresie w tamtym czasie osiągnąć.

Temat związany z problemem ściągalności VAT-u, z mojego punktu widzenia, jako istotny pojawił się już w momencie rozpoczęcia pracy w Najwyższej Izbie Kontroli. Bo on mi był sygnalizowany przez moich współpracowników z NIK, co znalazło swoje odzwierciedlenie w poszczególnych raportach, które ogłaszaliśmy.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Za chwileczkę, tak, tylko… Jak już pan prezes wspomniał o ściągalności i o raportach Najwyższej Izby Kontroli, to był taki raport „Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług", raport z 2013 r.

I w tym raporcie, pozwolę sobie zacytować str. 14, drugi akapit: „Według przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej raportu, opublikowanego w 2013 r., i poświęconego oszacowaniu oraz analizie luki w podatku VAT w państwach członkowskich Unii Europejskiej, luka podatkowa VAT dla Polski w 2011 r., wyrażona jako udział w teoretycznych zobowiązaniach w podatku VAT, wynosiła 15%. Natomiast jej średni poziom w latach 2000-2011 wynosił 13% i był niższy od średniego poziomu wyliczonego dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej o 5 punktów procentowych w 2011 r. i 4 punkty procentowe od średniego poziomu w latach 2000-2011. Luka podatkowa w podatku VAT wyrażona jako udział PKB wynosiła w 2011 r. 1,5%, a jej średni poziom w latach 2000-2011 wyniósł 1,1%, tj. mniej o 0,6 i 0,5 punktu procentowego w stosunku do średnich wielkości wyliczonych dla wszystkich państw Unii Europejskiej".

Czyli generalnie w tych latach luka w podatku od towarów i usług była średnio o 30% niższa od średniej europejskiej.

Następnie mamy 2014 r. i kolejny raport Unii Europejskiej, gdzie następuje zmiana metodologii i weryfikacja. I ta zmiana metodologii i weryfikacja naraz w sposób istotny przesuwa nas na mniej korzystne pozycje w stosunku właśnie do tej luki.

Jakby pan prezes ewentualnie przybliżył, czy Najwyższa Izba Kontroli badała to zjawisko? Jakie ewentualnie są różnice w tej metodologii liczenia tej luki – w poprzednim okresie, jak i luki właśnie w tej metodologii zaproponowanej przez Unię w 2014 r.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Zwróćcie państwo uwagę, bo to przecież miało też bezpośredni wpływ na naszą świadomość w zakresie tej problematyki, że, tak jak pan poseł powiedział, pierwotne szacunki… Bo my za każdym razem – ja będę też to podkreślał – mówimy o szacunkach w przypadku szacowania niedoboru, potencjalnego niedoboru wpływów podatkowych.

Prawdą jest, że Komisja Europejska początkowo je sytuowała na dużo niższym poziomie. I wtedy w stosunku do innych państw wyglądaliśmy nieźle. Czyli że można powiedzieć, że, bym powiedział, ta ściągalność podatku… ona jest istotna w każdym państwie, ale można powiedzieć, że te raporty nie wskazywały na to, te szacunki Komisji Europejskiej, że mamy do czynienia z tak istotnym problemem.

Analiza Komisji Europejskiej i efektem tej analizy – weryfikacja wsteczna tych danych, która powodowała Komisja Europejska… ona dodatkowo przyczyniła się do tego, że, bym powiedział, w tej świadomości powszechnej w Polsce ten problem stał się jeszcze… ten problem stał się istotniejszy.

Z naszego punktu widzenia oczywiście to jest istotne. Ale zwróćcie państwo uwagę, że my już w latach wcześniejszych mówiliśmy: „Uważamy, że jest problem ze ściąganiem podatków, rekomendujemy jedno, drugie, trzecie, kolejne rozwiązanie".

Za to ja nie ma żadnej wątpliwości, bo państwo też sami o tym wiecie, że oczywiście każdy rząd, parlament ma różne inicjatywy legislacyjne i ich priorytet… to, które są bardziej priorytetowe, które mniej. Tak że szybkość procedowania jest także efektem korzystania z tych różnych analiz i uwarunkowań.

I oczywiście, jak pojawiły się nowe analizy, które wskazywały, że ten problem jest istotniejszy, to te decyzje też było łatwiej podejmować.

Z punktu widzenia moich współpracowników, którzy analizują różne rozwiązania, takim szczególnym docenieniem… przepraszam za ten kolokwializm. Oni zwracają uwagę na rozwiązania zawarte w ustawie, w nowelizacji ordynacji podatkowych – mówię w kontekście jednolitego pliku kontrolnego.

To rozwiązanie zostało przyjęte we wrześniu 2015 r. I oczywiście z punktu widzenia wniosków NIK ono powinno być przyjęte wcześniej. Ale z rozwiązań, które zostały przyjęte, to było pierwszym. I było przyjęte przez państwa jeszcze w poprzedniej kadencji parlamentu.

Ja nie jestem w stanie w tym momencie się wypowiedzieć co do metodologii Komisji Europejskiej, bo my tego nie badaliśmy. W tym zakresie oczywiście przyjęliśmy do wiadomości, że Komisja Europejska w oparciu o nową analizę, nowy sposób podejścia do tego problemu, te szacunki po prostu zmieniła.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję.

Panie prezesie, przytaczając ten przykład, to ja nie chciałem przez to powiedzieć, że nie należy podejmować oczywiście działań związanych ze zwalczaniem różnego rodzaju przestępstw, jak i oszustw VAT-owskich. Bo obojętnie, jaki byłby wymiar tychże przestępstw, należy z nimi w sposób zdecydowany walczyć. To nie ulega wątpliwości.

Natomiast kwestią jedną wspomniał pan prezes o jednolitym pliku kontrolnym. Ale również w materiałach Najwyższej Izby Kontroli przejawia się jako zalecenie… i nawet jako jedno z pierwszych zalecenie – elektroniczny rejestr faktur jako ten instrument, który powoduje w sposób… czy może spowodować w sposób istotny uszczelnienie systemu podatkowego.

Proszę powiedzieć, jak pan ten instrument ocenia.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

(wypowiedź poza mikrofonem: Ja staram się też sobie wrócić do naszych ocen…)

Przepraszam.

… do naszych ocen tego rozwiązania już jako NIK. Przepraszam, nie jestem w stanie w tym momencie znaleźć stosownego fragmentu.

To była jedna z naszych rekomendacji. I oczywiście też zawsze podkreślam, że nie wprowadzenie jednego rozwiązania stanowi, bym powiedział, możliwość poprawy sytuacji, tylko całego pakietu rozwiązań.

Stąd my na przykład w swoich rekomendacjach przedstawiliśmy wnioski w obszarze – z tego co ja pamiętam – 14 albo 15 zagadnień. Chyba za wyjątkiem jednego, tak jak mówiłem, wszystkie one zostały wdrożone. I w naszej ocenie dopiero całość oczywiście tych działań ma szansę w jakiś tam bardziej znaczący sposób poprawić sytuację związaną ze ściąganiem podatku.

Ale znowu, jak pan poseł by mnie zapytał: „No, to jak w mojej ocenie jedno czy drugie rozwiązanie, czy ono miało większe, czy mniejsze znaczenie?", my nie jesteśmy w stanie jako pracownicy Najwyższej Izby Kontroli na to odpowiedzieć.

Choćby z tego względu, że nawet odpowiedzialnie, jeżeli rozmawia się z ekspertami w tym zakresie, to żaden nie jest w stanie odpowiedzieć precyzyjnie, jeżeli mówimy o ściągalności podatku VAT, czy ta ściągalność, i w jakiej części, była udziałem wprowadzonych nowych narzędzi, rozwiązań organizacyjnych, legislacyjnych, a jakie następstwem wzrostu gospodarczego, który był większy na przykład niż w niektórych z lat wcześniejszych.

Nie mówię już o latach 2009–2010, gdzie oczywiście mieliśmy jeszcze ciągle wzrost gospodarczy, ale on był na dużo niższym poziomie.

I to też musimy zastrzec. Bo jeżeli pada pytanie o ocenę konkretnego rozwiązania, to po pierwsze musimy powiedzieć, że dopiero pakiet tych różnych działań odnosi bardziej znaczący efekt pozytywny.

A i tak oszacowanie tego jest zawsze bardzo trudne, by nie powiedzieć niemożliwe, bo w tym przypadku ten wzrost ściągalności VAT-u ma także przesłanki związane z cyklicznością gospodarki.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Co prawda to rozwiązanie zostało wprowadzone w 2018 r., mówię o mechanizmie podzielnej płatności, ono jest częścią… ono jest dobrowolne, ale w ramach tego mechanizmu powierzono prowadzenie rachunków bankowych przedsiębiorstw bankom komercyjnym, a nie urzędom skarbowym czy też innym instytucjom finansowym.

Jak ocenia pan to rozwiązanie? Czy to było, czy może to jest, przedmiotem analizy tej kontroli obecnej Najwyższej Izby Kontroli? Ja rozumiem, że ewentualnie, jak będzie raport, to się wszyscy dowiemy, ale już tak gwoli ciekawości, mając pana prezesa dzisiaj w charakterze świadka.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Wykaże się tutaj konsekwencją od początku naszego spotkania i nie będę dokonywał oceny fakultatywnie dzielonej płatności, czyli split payment, także w kontekście właśnie podmiotów obsługujących.

Za to mogę powiedzieć, że oczywiście w kolejnych kontrolach znowu będziemy się przyglądać, jak suma tych narzędzi, jakie dała efekty. A też to podkreślę, bo my często jako Najwyższa Izba Kontroli pierwsi wychwytujemy pewne sygnały, które do nas docierają.

Tak jak w kontekście problemów ze ściąganiem podatków mam wrażenie, że z instytucji publicznych byliśmy tymi pierwszymi, którzy wskazywali: „Uwaga, jest problem. Trzeba przedsięwziąć określone działania w tym zakresie", także z propozycją katalogu tych działań, tak dzisiaj mogę państwu powiedzieć, że sygnały, które docierają do NIK, to są także sygnały ze środowiska przedsiębiorców, którzy mówią, że ta poprawa ściągalności podatku VAT oczywiście jest wartością.

Ale że dzisiaj już trzeba sobie postawić pytanie, czy ta działalność służb skarbowych nie poszła nadmiernie w takim kierunku, który w praktyce może utrudniać funkcjonowanie przedsiębiorców. I to także tych, którzy uczciwie płacą podatki i rozliczają się z fiskusem tak, jak się rozliczać powinni.

I dzisiaj przedmiotem naszej kontroli jest także, czy funkcjonowanie służb skarbowych nie nadmiernie ingeruje, nie narusza praw podatników, jakimi są przedsiębiorcy.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję, to bardzo cenna inicjatywa.

Bo również jako poseł w biurze poselskim stykam się właśnie z przedsiębiorcami, którzy zwracają właśnie na ten problem bardzo istotny uwagę. Że to generalnie niestabilność prawa podatkowego plus właśnie nadmierna represyjność różnych rozwiązań, a w zasadzie przerzucanie tychże rozwiązań czy kosztów tych rozwiązań na przedsiębiorców, powoduje to, że jest głębokie zastanowienie nad tym, czy nadal rozwijać prowadzoną działalność gospodarczą lub też czy podejmować taką działalność na terenie Polski.

Panie prezesie, ale kolejne pytania dotyczyły kwestii związanej ze ściągalnością podatków. Bo w pewnym momencie stwierdziliśmy, że służby kontrolne… to aparat skarbowy w 2014, 2015 r. stał się ofiarą własnych sukcesów. A więc były bardzo duże wykazywane uszczuplenia w podatku od towarów i usług, natomiast stosunkowo niewielka, a wręcz prawie że znikoma ściągalność.

Ale czy nie uważa pan, że poza… że to również było spowodowane samym mechanizmem wyłudzeń podatku od towarów i usług, czyli art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, czyli tzw. pustych faktur?

I wtedy aparat skarbowy, chcąc namierzyć tego faktycznego beneficjenta korzyści podatkowych, niestety musiał przejść cały szereg, czy udowodnić całemu szeregowi tzw. znikających podatników, słupów, to, że oni brali w tym udział.

I to powodowało takie dosyć sztuczne z jednej strony napompowanie kwoty uszczupleń, ale z drugiej strony jak gdyby tylko i wyłącznie powodowało, że niestety z tychże słupów, znikających podatników raczej trudno było ściągnąć jakiekolwiek kwoty podatku.

Czy analizowaliście ewentualnie państwo jako Najwyższa Izba Kontroli tego typu zagadnienie? Czy spotkał się pan z tego typu problematyką?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, całkowicie się zgadzam z tą opinią, bo charakter przestępstw VAT-owskich jest taki, że oczywiście z uwagi na to, że to mamy – przepraszam znowu za takie określenie – łańcuszek firm, to mówimy oczywiście o sumowaniu tych zaległości.

To też powoduje paradoksalnie, że im większa skuteczność urzędów skarbowych, tym możemy powiedzieć, że oczywiście te zaległości podatkowe z tytułu VAT, my sumujemy je i one są większe. Ale nie przekłada się to na egzekucję. To wynika z charakteru tego podatku i oczywiście z charakteru tej przedsiębiorczości.

Ja mogę tylko powiedzieć, że całkowicie się zgadzam z pana analizą. A oczywiście już jak to konkretnie jest w każdym postępowaniu, to nie jesteśmy w stanie tego wychwycić. Bo to by wymagało analizy każdego z tych postępowań, bo one są w tym zakresie zróżnicowane. I dlatego ja nie jestem w stanie pokusić się o takie wnioski w tym zakresie.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję.

Panie prezesie, stwierdził pan również, że jest pan szefem grupy roboczej komitetu kontaktowego.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Formalnie w imieniu NIK te obowiązki wykonuje dyrektor Departamentu Budżetu. A przewodniczy jak gdyby… Przewodniczyło pracom w momencie, kiedy my byliśmy gospodarzem tego spotkania w Europie, to oczywiście tym pracom przewodniczyła polska Izba.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Czy z posiedzeń tego komitetu jakieś rekomendacje również… kwestii uszczelnienia podatku od towarów i usług wynikają? A jeżeli wynikają, to w takim razie, komu one zostały… I czy zostały przekazywane również tym osobom, które mogą wprowadzić tego typu rozwiązania?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Dla nas takim sympatycznym elementem tego spotkania było to, że, tak jak powiedziałem, to spotkanie miało swoją specyfikę.

Że to inne organy kontroli w sposób szczególny przyjechały do Polski dowiedzieć się, jakie kontrole przeprowadzała Najwyższa Izba Kontroli, jakie wnioski przedstawiliśmy, które z nich udało się już w Polsce wdrożyć i zrealizować. Więc w sposób szczególny można powiedzieć, że to inni uczestnicy spotkania korzystali w tym sensie z przebiegu tych obrad.

Ale tam był bardzo ważny fragment, dotyczący wykorzystywania narzędzi informatycznych, w sensie ścigania przestępczości związanej w szczególności z wyłudzeniami podatku VAT. Między innymi planujemy – to jeszcze wymaga… bo to jest bardzo trudna kontrola – w przyszłości jakąś kontrolę międzynarodową, która by była prowadzona w większej grupie państw równolegle, w której moglibyśmy się temu przyjrzeć, właśnie w układzie transgranicznym.

I tu polski NIK też ma swoje doświadczenia. Ja już mówiłem o tej kontroli, którą robiliśmy wspólnie z Niemcami i z Czechami w kontekście określonego podatku od transakcji elektronicznych.

Ale też polski NIK niedawno był koordynatorem kontroli, w której uczestniczyło aż 15 państw, 15 organów kontroli europejskich. To była kontrola zanieczyszczenia powietrza. Uważam też niezwykle istotna, z której też wiem, że polski rząd korzysta w kontekście planów, które przygotowywał.

Miałem w tym zakresie kilka spotkań z pełnomocnikiem rządu do spraw czystego powietrza. I, bym powiedział, takie działania, ta grupa robocza, w kontekście w szczególności narzędzi informatycznych, typowania podmiotów szybszego, skuteczniejszego, także w tym wymiarze międzynarodowym, firm, które mogą się parać wyłudzeniami VAT-u – tam rozmawialiśmy na ten temat.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Dziękuję bardzo. Dziękuję, panie przewodniczący. Z mojej strony to wszystko.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

I tym sposobem zakończyliśmy pierwszą turę pytań. Przechodzimy do tury drugiej. Ja bardzo niewiele, ale jednak niemniej z dwa, trzy pytania będę miał.

Pierwsze pytanie, dotyczące okoliczności i pewnej przygotowanej w styczniu, mniej więcej, 2015 r. nowelizacji takiej uszczelniającej podatku VAT. Zainicjował to chyba, jak wskazuje analiza, dyrektor Departamentu – dyrektor Tratkiewicz – Podatku od Towarów i Usług. Rozsyła szereg pism takich nawet, powiedziałbym, w takim alarmującym tonie. Bo od szefów urzędów kontroli skarbowej, izb skarbowych, różnych innych departamentów w Ministerstwie Finansów prosi o sugestie dotyczące zmian w ustawodawstwie, które by uszczelniły ten system ze względu na narastającą skalę wyłudzeń, oszustw.

Daje taki krótki termin, bo 7 dni, więc już w lutym przygotowywane są takie rekomendacje i ostatecznie jest decyzja. Stąd właśnie to sformułowanie, które już tu padało, z maila, który dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług pisze do swoich pracowników – że tej zmiany, tego uszczelnienia nie będzie, bo nie ma na to klimatu. I taka jest decyzja ministra Szczurka.

W jednym z raportów NIK ten wątek się pojawia, z tych takich już nowych raportów – teraz w 2017 r., bodajże, opracowany. Jeden akapit zacytuję z tego raportu: „Nie zostały podjęte prace nad propozycjami długookresowych rozwiązań, mających poprawić skuteczność zwalczania oszustw oraz uszczelnić system podatku VAT, zgłoszonych w styczniu i lutym 2015 r. przez Departament Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów, a następnie sygnalizowanych przez zespoły doradcze i eksperckie utworzone przez ministra finansów. W ocenie NIK należało na bieżąco prowadzić prace analityczne nad propozycjami rozwiązań zarówno o horyzoncie krótkookresowym, jak i długookresowym, w celu przygotowania stosownych projektów aktów prawnych. Spodziewany brak akceptacji dla poszczególnych propozycji ze strony innych resortów czy organizacji biorących udział w procesie legislacyjnym, jak również bliskie zakończenie prac Sejmu VII kadencji, nie powinny stanowić bariery dla przygotowywania nowych rozwiązań".

Tyle na ten temat w raporcie NIK. I stąd pytanie, czy może w wiedzy świadka przy okazji przygotowań tych raportów jest coś jeszcze? Coś ponad tego, co tu zacytowałem w odniesieniu do tej niedoszłej inicjatywy uszczelniającej?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja tu nie mam nic do dodania, bo to jest tak syntetyczne i, bym powiedział, klarowne stanowisko NIK, że tu trudno coś dodać do tego, co pan przewodniczący zacytował.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dziękuję.

I być może ostatnie pytanie. Tu z kolei dotyczące tej dosyć krótkiej, niemniej trwającej kilka miesięcy, roli prokuratora generalnego. Jako prokurator generalny miał pan uprawnienia nadzorcze wobec prokuratury.

Pytanie, czy, jak często, w jakim zakresie, czy może w ogóle, mając np. w perspektywie lada moment zachodzące rozdzielenie tych funkcji, czy korzystał pan z tych uprawnień nadzorczych? A jeżeli tak, to przez jakie czynności?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Oczywiście, że korzystałem. Przepraszam, że teraz nie jestem w stanie… bym powiedział… Przytoczę jeden przykład, bo on był bardzo charakterystyczny… albo dwa może.

Pamiętam, że wniosłem jako prokurator generalny kasację. To nie jest sprawa o charakterze gospodarczym. Ale w sprawie Grzegorza Przemyka i tego, że nie udało się ukarać morderców Grzegorza Przemyka – i w tym zakresie jako prokurator generalny kierowałem sprawę do Sądu Najwyższego.

Inna rzecz – np. kazałem wznowić postępowanie w jednej ze spraw, gdzie w oparciu o analizę materiału, który do mnie wpłynął… To też, bym powiedział, on wpłynął do mnie – z tego co pamiętam – wpierw w postaci interwencji w biurze poselskim. Miałem absolutne przekonanie co do ewentualnej nieprawidłowości podjęcia decyzji o zakończeniu postępowania i wtedy podjąłem decyzję o wznowieniu tego postępowania.

To takie przykłady w tym momencie jestem sobie w stanie przypomnieć.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ale akurat z obszaru przestępczości gospodarczej i podatkowej, to w tym momencie… Co, jak rozumiem, oczywiście nie wyklucza, że były.

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Ja nie mogę wykluczyć, że była jakaś taka sprawa. Ale nie jestem sobie w stanie teraz takiej przypomnieć.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Czy pan poseł Murdzek jakieś pytania?

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Czy były prowadzone jakieś kontrole, które za jakiś główny akcent miały kwestie efektywności służb podatkowych?

Ponieważ wielu świadków mówiło o tym, że mieli świadomość, że jako kraj mamy przerost urzędników aparatu skarbowego w proporcji do ilości podatników, przy na przykład tej już wielokrotnie dzisiaj wywoływanej skuteczności. Czy to…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Szanowni państwo, my w kontekście oczywiście ściągalności podatków to my tę efektywność badaliśmy co roku.

Bo zwróćcie państwo uwagę, po kolei, analiza z 2012 r. wykonania budżetu. Tam mamy na str. 14-15 syntezę fragmentów o realizacji dochodów budżetu państwa. I tam znowu piszemy o niewykonaniu dochodów z podatku VAT; o tym, o ile one były mniejsze w stosunku do planowanych; jakie było pogorszenie skuteczności poboru tych podatków.

W kolejnym roku, znowu w tej samej części, czyli w tej części będącej syntezą realizacji dochodów…

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Ale czy całościowo… Ponieważ wiemy, że tam się… zmiany kompetencyjne następowały. Wiemy, że były firmy zewnętrzne, które przygotowywały opracowania, jak ewentualnie przemodelować aparat podatkowy przykładowo.

Czy jakieś takie łączne, które właśnie w tym aspekcie… Bo jakby te wątki, że one tam są do odszukania w raportach, szczególnie jeśli chodzi o skuteczność, to tak. Natomiast taka całościowa ocena…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, my mogliśmy wypowiadać pewne oceny w oparciu, po pierwsze, o pewną syntezę, czyli zwiększonych lub zmniejszonych wpływów podatkowych do budżetu państwa, przedstawienia wniosków i rekomendacji.

A jeżeli wypowiadaliśmy się w kontekście na przykład pracy poszczególnych urzędów skarbowych – bo tam by można bardziej szczegółowo do tego podejść – to też to przedstawialiśmy. To, co mówiłem państwu w pierwszej części, że ujawniliśmy na przykład nieterminowość pracy poszczególnych urzędów.

Oczywiście wtedy informowaliśmy natychmiast o tym ministra finansów. Ale jednak od oceny pewnych takich szczegółowych rozwiązań to są służby skarbowe. I to one, a w szczególności oczywiście minister finansów w tym zakresie powinien mieć inicjatywę.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Jasne, dziękuję.

Z taką satysfakcją mówił pan minister o pasji do nowoczesnych technologii. Pytanie w kontekście już dzisiaj wielokrotnie wymienianego jednorodnego pliku kontrolnego.

Czy jest taka pewność, że jesteśmy o krok przed kontrolowanymi? Bo myśmy wielokrotnie słyszeli, że cały system jest zawsze trochę z tyłu, a przestępcy nas wyprzedzają.

Natomiast ja tu tak przez lustrzane odbicie spytam, czy jesteśmy o krok przed kontrolowanymi? Czyli wiedza, przygotowanie merytoryczne pracowników pozwala wyłapać te wszystkie rzeczy, które później są elementem jakichś wniosków? Czy rzeczywiście jesteśmy usatysfakcjonowani, czy nie z etapu, na którym jest wdrożenie pewnych rozwiązań?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, to jest bardziej skomplikowane. Bo ja bym powiedział pewno, 100-procentowa efektywność i brak możliwości nadużyć podatkowych jest wtedy, kiedy nie ma żadnego przedsiębiorcy. Ale nie o taką efektywność nam chodzi.

Ja też byłbym ostrożny w mówieniu, żeby służby skarbowe, służby kontrolne były zawsze o krok przed przedsiębiorcą. My kontrolujmy *ex post*…

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Przed…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

… żebyśmy mieli co kontrolować, a nie *ex ante*. Bo jednak w zamierzeniu nas wszystkich jest, żeby ktoś tę działalność gospodarczą prowadził.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Doprecyzuję, mówiąc o tych technologiach i o jednorodnym pliku kontrolnym. Myślałem bardziej o kontrolowaniu efektywności pracy ministerstwa, wdrażanej informatyzacji, stąd…

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

To wypowiadaliśmy się szczegółowo, mówiąc na przykład o problemach z wdrażaniem poszczególnych elementów systemu informatycznego.

To, co państwu mówiłem na przykład w pewnym momencie o problemie z systemem VIES; z tym, że – bym powiedział – system ten w praktyce nie funkcjonował. Znaczy, przepraszam, że ja tak odpowiem ogólnie.

Czasami jestem pytany, czy w NIK mam najlepszych specjalistów od wszystkich dziedzin, które kontrolujemy. Nie – w NIK mamy najlepszych specjalistów od kontroli. Ale to nie znaczy: najlepszych specjalistów od każdej dziedziny, którą kontrolujemy. Jak coś kontrolujemy, to dopraszamy biegłych i specjalistów z danej dziedziny.

Administracja skarbowa nie jest od tego i nie ma takiej możliwości, żeby wychwycić każdą nieprawidłowość. Oczywiście ona powinna wychwycić ich jak najwięcej, ale w taki sposób, który nie uniemożliwia przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej.

Ja będę państwa przekonywał. To oczywiście wy w sposób szczególny jesteście uwrażliwieni na problematykę ściągania wpływów podatkowych. Tylko my gdzieś jesteśmy w tym takim bardzo delikatnym miejscu, gdzie musimy zacząć wyważać racje.

Bo musicie państwo mieć tę świadomość – ja mówię w oparciu o doświadczenia z tej kontroli, którą rozpoczęliśmy – jak kilka lat temu sygnały, które napływały do NIK, były takie: „Służby państwowe muszą stwarzać warunki uczciwej konkurencji, trzeba te patologie usuwać".

Dzisiaj, to musicie też państwo wiedzieć, te sygnały, które do nas napływają, są takie: „Jestem uczciwym przedsiębiorcą, ale zakres tych kontroli jest taki, że ja zaczynam się obawiać, czy będę w stanie prowadzić własną firmę".

Mówię o tym państwu, bo gdzieś trzeba wyważać te racje. Ja jestem tą instytucją, która ma państwu, parlamentowi, rządowi dawać tę wiedzę. Dlatego dzisiaj już sprawdzamy – efektywność to jedno, ale czy prawa podatnika są nienaruszone.

I dzisiaj mam wrażenie, że przepraszam – ale ten punkt ciężkości zaczyna być już troszeczkę inaczej przechylony, postawiony.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Pytanie, czy przedmiotem jakiejś odrębnej kontroli były tematy inwestycyjne, jeśli chodzi o Ministerstwo Finansów? I tu o dwa tematy chciałbym spytać.

Czy Centrum Przetwarzania Danych w Radomiu było poddane takiej analizie co do założeń, skali tej inwestycji? Ponieważ przy pierwotnym założeniu jednorodnego pliku kontrolnego na przykład jako pliku na żądanie, czyli niepowszechnego, praktycznie być może, że to centrum byłoby wystarczające. Natomiast wprowadzenie w tej formie, jaka w tej chwili jest, jednorodnego pliku kontrolnego i inne działania ministerstwa wyczerpują potencjał tego centrum.

Dowiedzieliśmy się, że trzeba myśleć o drugim etapie. Nie wiemy jeszcze, będziemy dopytywać, czy w pierwotnym założeniu była ta dwuetapowość w powiązaniu np. z Centralnym Rejestrem Faktur. To jest jakby jedna kwestia jednej inwestycji.

I druga inwestycja już taka… może zamówienie publiczne bardziej niż inwestycja, pasuje określenie, to jest kwestia zamówienia na 232 mln e-podatki. Jak się okazuje, bez np. modułu związanego z VAT-em. Bo to zamówienie się już jako odrębne w 2016 r. dopiero jako dodatkowe pojawia. A w tych założeniach dotyczących JPK była kwestia, że w e-podatkach będzie znajdowało to odzwierciedlenie.

Czy te, a może temu podobne kwestie były przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Panie pośle, w części tak. Ja przepraszam, nie jestem w stanie teraz przywołać konkretnego fragmentu z jednej z naszych kontroli. To była jedna z ostatnich.

Ale my mieliśmy sporo krytycznych uwag co do tych projektów informatycznych, sposobów ich realizacji, wydatków z tym ponoszonych i trybu wydawania pieniędzy.

Ale to ja obiecuję, że przygotuję dodatkową informację w kontekście pana pytania, bo teraz nie jestem w stanie szczegółowo odpowiedzieć, jakie były nasze uwagi w tym zakresie. Ale wiem, że takie mieliśmy.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

I ostatnie może już pytanie.

Czy w toku prac kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli zdarzały się sytuacje, że docierając do różnych materiałów, dokumentów, były sytuacje, kiedy trzeba było sfinalizować to zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jeśli chodzi o przestępstwa VAT-owskie?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Tak. Ja o jednym przykładzie już mówiłem, np. w kontekście tej sytuacji z wyłudzaniem podatku w łańcuszku fikcyjnych firm, które jakoby miały sprzedawać nieruchomości.

Zresztą to była o tyle ciekawa kontrola, bo to też państwo musicie wiedzieć, to jest sytuacja przecież całkiem niedawna, bo sprzed kilku lat. W tej sprawie mieliśmy realne podejrzenie śledzenia naszego kontrolera. Ja występowałem o jego ochronę do policji państwowej.

My rocznie różnych zawiadomień do czy prokuratury, czy rzecznika dyscypliny finansów publicznych, czy innych organów w zakresie właśnie naruszenia przepisów prawa – bo to jest np. też inspekcja nadzoru budowlanego – kierujemy rocznie sto kilkadziesiąt.

Tak, w tej grupie również były zawiadomienia w kontekście spraw związanych z wyłudzaniem podatku. Jeżeli państwo będziecie zainteresowani, przygotujemy osobne zestawienie w tej sprawie.

Poseł Wojciech Murdzek (PiS):

Chętnie.

Wszystko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Czy pani poseł jeszcze? Pan poseł jakieś pytania? Ja też nie mam. W takim razie wyczerpaliśmy pytania.

Czy świadek chciałby jeszcze zabrać głos?

Świadek Krzysztof Kwiatkowski:

Chciałem państwu bardzo serdecznie podziękować i powiedzieć, że z mojego punktu widzenia to niezwykle ważne spotkanie, bo też miałem możliwość przedstawienia efektów pracy moich współpracowników w Najwyższej Izbie Kontroli w kontekście naszych kontroli, analiz i sugestii w obszarze poprawy ściągalności podatków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ja też bardzo dziękuję za przybycie. Po sporządzeniu protokołu przesłuchania poinformujemy o terminie, w którym będzie pan mógł go podpisać.

Na tym kończymy ten punkt porządku dziennego. A ponieważ wyczerpaliśmy dzisiejszy porządek dzienny, zamykam posiedzenie.